

Parallelbericht an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes zum 5./6. Staatenbericht Deutschlands

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention. (2019). *Parallelbericht an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes zum 5./6. Staatenbericht Deutschlands*. Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-66545-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention

Parallelbericht

an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes
zum 5./6. Staatenbericht Deutschlands

Oktober 2019

Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

Redaktion

Dieser Bericht wurde vom Team der Monitoring-Stelle UN-Kinderechtskonvention erarbeitet: Judith Feige, Stephan Gerbig, Nerea González Méndez de Vigo, Claudia Kittel, Kerstin Krell.

Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention

Deutschland hat die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) und ihre Zusatzprotokolle ratifiziert und sich damit zur Einhaltung der Kinderrechte verpflichtet. Das Deutsche Institut für Menschenrechte als Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands beobachtet und bewertet die Umsetzung der UN-KRK in Deutschland und hat hierfür 2015 die Monitoring-Stelle UN-KRK eingerichtet – gefördert aus Mitteln des Kinder- und Jugendplan des Bundes über das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Die Monitoring-Stelle trägt dazu bei, die Kinderrechte bekannter zu machen. Wenn nötig erinnert sie Personen und Institutionen, die mit Kindern und Jugendlichen arbeiten, an die Einhaltung der Konvention. Sie berät die Politik in Bund, Ländern und Kommunen sowie die Justiz, Anwaltschaft und Zivilgesellschaft bei der Auslegung und kindgerechten Umsetzung der UN-Konvention und setzt sich für eine kinderrechtsbasierte Forschung ein.

Die Monitoring-Stelle tauscht sich mit Nationalen Menschenrechtsinstitutionen anderer Länder aus und informiert den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes über die Umsetzung der Kinderrechte in Deutschland. Sie arbeitet eng mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, staatlichen Stellen und Forschungsinstituten zusammen und nicht zuletzt auch mit Kindern- und Jugendlichen direkt.

Weitere Informationen zur Arbeit der Monitoring-Stelle UN-KRK sind hier abrufbar:

- Website der Monitoring-Stelle UN-KRK:
<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-krk/> (Deutsch)
<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/en/national-crc-monitoring-mechanism/> (Englisch)
- Kurzfilm „Was macht die Monitoring-Stelle“:
<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/v/322/> (Deutsch)
<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/en/v/384/> (Englisch)

Inhalt

Einführung	7
Zur Struktur des Berichtes	10
1 Bedeutung der UN-KRK in Deutschland	11
1.1 Rechtsstellung der UN-KRK	11
1.2 Eine umfassende Politik für Kinderrechte in Deutschland	12
1.3 Bekanntmachung	13
2 Strukturen für die Verwirklichung der UN-KRK in Deutschland	15
2.1 Koordinierung des Regierungshandelns	15
2.2 Datenerhebung und Kinderrechte-Indikatoren	17
2.3 Unabhängiges Monitoring	18
2.4 Beschwerdemechanismen	20
3 Grundprinzipien der UN-KRK	23
3.1 Recht auf Nicht-Diskriminierung – Fokus: Geburtenregistrierung	23
3.2 Vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls Fokus: Kinder von Inhaftierten	25
3.3 Recht auf Leben und Entwicklung – Fokus: Intersexuell geborene Kinder	26
3.4 Recht auf Gehör und Berücksichtigung der Meinung des Kindes (Beteiligung) – Fokus: kindgerechte Justiz	28
4 Kinderpolitische Herausforderungen für Deutschland	31
4.1 Gewaltschutz von Kindern	32
4.2 Inklusive Bildung	33
4.3 Kinderarmut	36
4.4 Schutz geflüchteter Kinder	37
4.5 Mitbestimmung und gesellschaftliche Teilhabe	41

Einführung

Bedeutung der UN-KRK in Deutschland

Die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) ist in Deutschland seit 27 Jahren in Kraft. In dieser Zeit hat es hierzulande zahlreiche positive Entwicklungen im einfachen Recht gegeben: die Gleichstellung ehelicher und nichtehelicher Kinder (1998), das Gesetz zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung (2000) oder das Bundeskinderschutzgesetz (2012), um nur einige davon zu nennen. Das „Bild vom Kind“ wandelt sich. Kinder¹ werden zunehmend als eigenständige Träger_innen von Rechten wahrgenommen, nicht mehr als bloßes Erziehungsobjekt Erwachsener. Ihre Beteiligungsrechte sind teilweise sogar auf Ebene von Bund, Ländern und Gemeinden gesetzlich verpflichtend festgeschrieben.

Ein wichtiger Motor für diese Entwicklung waren die dem aktuellen Staatenberichtsverfahren vorausgegangenen Dialoge² der Vereinten Nationen mit der deutschen Regierung 1995, 2004 und 2014.³ Die öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema Kinderrechte hat die zivilgesellschaftlichen Organisationen, Verbände und Initiativen in Deutschland darin bestärkt, die Verwirklichung der Kinderrechte voranzutreiben. Zahlreiche Anfragen an die Monitoring-Stelle UN-KRK zeigen, dass sich politische Verantwortungsträger_innen und Fachkräfte aktiv mit den Vorgaben der UN-KRK und den Schutz-, Förder- und Beteiligungsrechten von Kindern befassen.

Das im Koalitionsvertrag der Regierung angekündigte Vorhaben, die Kinderrechte in das deutsche Grundgesetz aufzunehmen, schürt aktuell die Erwartung, dass damit endlich die notwendige Durchsetzungskraft für die rund 13 Millionen⁴ Kinder in Deutschland gestärkt wird und sie tatsächlich als Träger_innen eigener Rechte anerkannt werden – zumindest hinsichtlich der Rechtsprechung. Denn mit der Aufnahme im Grundgesetz werden die Kinderrechte an der Spitze der Rechtshierarchie angelangt sein. Darüber hinaus braucht es in Deutschland endlich eine klare Politik für Kinderrechte, verbunden mit Maßnahmen, die die Entschlossenheit der Regierung zur Verwirklichung der UN-KRK deutlich macht.

Der Bericht behandelt deshalb zunächst Strukturen und Institutionen der Durchsetzung von Kinderrechten und greift dann anhand der Grundprinzipien der Konvention konkrete Umsetzungsbeispiele aus der Lebenswelt von Kindern auf.

¹ Im Parallelbericht wird das Wort „Kind/Kinder“ gemäß den Vorgaben aus Artikel 1 UN-KRK für alle Menschen verwandt, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

² Eine Darstellung der unterschiedlichen Phasen des Staatenberichtsverfahrens hat die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention in Form eines Erklär-Videos und einer Publikation vorgenommen. Diese sind beide unter folgendem Link abrufbar: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-krk/staatenberichtsverfahren/>

³ Eine Zusammenstellung der Staatenberichtsverfahren finden sich auf den Internetseiten des Deutschen Instituts für Menschenrechte unter: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/kinderrechtskonvention-crc/>

⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (2019): Anzahl der minderjährigen Kinder in Familien in Deutschland von 2000 bis 2018. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/197783/umfrage/minderjaehrige-kinder-in-deutschland/> (abgerufen am 29.08.2019).

Strukturen für die Verwirklichung der UN-KRK in Deutschland

Der vorliegende Bericht ist der erste Parallelbericht der Monitoring-Stelle UN-KRK. Die Monitoring-Stelle UN-KRK des Deutschen Instituts für Menschenrechte wurde Ende 2015 in Folge der letzten Berichterstattung Deutschlands vor den Vereinten Nationen eingerichtet. Andere – vom Ausschuss bereits 2004 empfohlene und 2014 erneut angemahnte – Institutionen zur Verwirklichung der Kinderrechte fehlen in Deutschland nach wie vor. Dabei wären sie essentiell, um den Kinderrechten nicht nur in der Rechtsprechung zu mehr Durchsetzungskraft zu verhelfen:

- eine Stelle auf nationaler Ebene, die das Regierungshandeln zu den Kinderrechten koordiniert sowie entsprechende Strukturen auf Länderebene
- eine regelmäßige kinderrechtbasierte Datenerhebung, die es ermöglicht, den Stand der Umsetzung einzelner Kinderrechte zu messen
- kindgerechte Beteiligungs- und Beschwerdemechanismen für Kinder überall in Deutschland, damit Problemlagen sichtbar werden, Kinder Gehör finden und ihre Anliegen Berücksichtigung erfahren.

Grundprinzipien der UN-KRK

In ihrem Fünften und Sechsten Staatenbericht zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes benennt die Bundesregierung die Verwirklichung und Stärkung der Kinderrechte als einen „zentralen Bezugspunkt staatlicher Politik in Deutschland“. Angesichts der Lebenswirklichkeit mancher Kinder muss bis zur vollen Umsetzung der UN-KRK noch viel geschehen.

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat vier Artikel als Grundprinzipien benannt, die die Anerkennung von Kindern als Träger_innen eigener Rechte besonders deutlich zum Ausdruck bringen. Anhand eines Beispiels erläutert unser Bericht zu jedem dieser Grundprinzipien der UN-KRK, dass diese in Deutschland in der Politikgestaltung immer noch unterschätzt werden und zu wenig Beachtung finden:

- Artikel 2 „Prinzip der Nicht-Diskriminierung“:
Kinder Geflüchteter, deren Eltern ihre Identität nicht nachweisen können, erhalten oftmals keine Geburtsurkunden oder den gleichwertigen Registerauszug.
- Artikel 3 „Vorranggebot des Kindeswohls“ (best interests of the child):
Die Kontaktmöglichkeiten zu inhaftierten Eltern sind in der Regel nicht an die Bedürfnisse von Kindern angepasst.
- Artikel 6 „Recht des Kindes auf Leben und Entwicklung“:
Intersexuell geborene Kindern werden nicht vor medizinisch nicht notwendigen Eingriffen mit dem Ziel der Geschlechtsvereindeutigung beziehungsweise Geschlechtszuweisung geschützt.
- Artikel 12 „Recht des Kindes auf Gehör und Berücksichtigung seiner Meinung“ (Beteiligung):
Bei der Umsetzung der bereits gesetzlich normierten Anhörung von Kindern in familiengerichtlichen Verfahren existieren immer noch keine Standards für deren kindgerechte Durchführung.

Kinderpolitische Herausforderungen für Deutschland

Inklusion ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie als Zielvorgabe umzusetzen birgt unseres Erachtens großes Potenzial, um ungleiche Lebensverhältnissen sowie ungleiche Ausgangs- und Perspektivchancen von Kindern in Deutschland politisch anzugehen. Als kinderpolitische Herausforderungen für Deutschland haben wir unter anderem folgende Bereiche identifiziert:

- Gewaltschutz von Kindern
- Inklusive Bildung
- Kinderarmut
- Schutz geflüchteter Kinder
- Mitbestimmung und gesellschaftliche Teilhabe

Für die Verwirklichung der Vorgaben der UN-KRK in Deutschland braucht es eine entschlossene Politik für Kinderrechte, die über eine Aufnahme der Kinderrechte in das Grundgesetz hinausgeht und Strukturen, die Kinderrechten in allen Lebensbereichen Durchsetzungskraft verleihen. So können Kinder als Träger_innen von Menschenrechten in ihren Möglichkeiten der Teilhabe und Mitbestimmung gestärkt werden.

Zur Struktur des Berichtes

Der Parallelbericht benennt Umsetzungsfragen zur UN-KRK, denen der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in seinem anstehenden konstruktiven Dialog mit Deutschland besondere Aufmerksamkeit schenken sollte. Die Auswahl verdeutlicht, dass der Umsetzungsauftrag in Deutschland alle Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – betreffen muss.

Aufgrund der begrenzten Ressourcen der Monitoring-Stelle UN-KRK behandelt der Parallelbericht ausgewählte Umsetzungsbereiche. Jedes der Kapitel ist dabei in seiner Struktur gleich aufgebaut:

- „Empfehlungen der Vereinten Nationen“:
Kurze Darstellung der Empfehlungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes oder anderer UN-Fachausschüsse an Deutschland.
- „Darstellung im Staatenbericht Deutschlands“:
Kurze Zusammenstellung der Angaben Deutschlands aus dem 5./6. Staatenbericht.
- „Stimmen aus der Zivilgesellschaft“:
Hier stehen die jeweilige Positionen des Netzwerkes zur Umsetzung der UN-KRK Deutschland oder anderer Parallelberichte. Wo vorhanden, wird auf Stimmen oder Initiativen von Kindern und Jugendlichen verwiesen.
- „Anregungen der Monitoring-Stelle UN-KRK“:
Jedes Kapitel schließt mit einer Bewertung der Monitoring-Stelle UN-KRK und Anregungen für Empfehlungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes an Deutschland.

1 Bedeutung der UN-KRK in Deutschland

1.1 Rechtsstellung der UN-KRK

Empfehlungen der Vereinten Nationen

Deutschland soll sicherstellen, dass die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) Vorrang vor dem einfachen Bundesrecht erhält, indem sie in das Grundgesetz aufgenommen wird.⁵

Darstellung im Staatenbericht Deutschlands

Deutschland verweist in seinen Darstellungen auf die völkerrechtsfreundliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie die Verabredung im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien, ein „ausdrückliches Kindergrundrecht“ im Grundgesetz zu schaffen. Bis spätestens Ende 2019 soll eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe einen Vorschlag über die genaue Ausgestaltung vorlegen. Eine Verankerung der gesamten UN-KRK im Grundgesetz ist nicht vorgesehen.⁶

Stimmen aus der Zivilgesellschaft

Die National Coalition fordert die Aufnahme der Grundprinzipien der UN-KRK im Grundgesetz.⁷

Bewertung der Monitoring-Stelle UN-KRK

Die Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz sollte von Bundestag und Bundesrat vorgenommen werden. Sie wird den Bekanntheitsgrad der UN-KRK steigern und dazu führen, dass Kinderrechte in Deutschland gegenüber dem einfachen Recht Vorrang haben.

In der aktuellen Debatte möchten einige Bundesländer davon absehen, das Recht auf Gehör und Berücksichtigung der Meinung des Kindes (Beteiligung) im Grundgesetz zu verankern (Äquivalent zu Artikel 12 UN-KRK), da dieses bereits durch Artikel 103 Absatz 1 GG hinreichend abgebildet sei. Diese Forderung hat ihren Ursprung in der fehlerhaften Annahme, dass Artikel 12 UN-KRK lediglich ein Recht auf Gehör vor Gericht bzw. im Verwaltungsverfahren enthalte.

⁵ UN, Committee on the Rights of the Child (2014): Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany, UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4, para. 10; UN, Committee on the Rights of the Child (2004): Concluding observations: Germany, UN Doc. CRC/C/15/Add.226, para. 10.

⁶ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), S. 3–4.

⁷ National Coalition (Hg.) (2019): Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, 5./6. ergänzender Bericht an die Vereinten Nationen, Empfehlung 1.

ANREGUNGEN DER MONITORING-STELLE UN-KRK

1. Der Ausschuss soll Deutschland mit Nachdruck auffordern, die vier Grundprinzipien der UN-KRK im Grundgesetz zu verankern. Dabei soll der Ausschuss daran erinnern, dass Artikel 3 Absatz 1 UN-KRK mit dem Recht des Kindes auf vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls (best interest of the child) und Artikel 12 UN-KRK mit dem Recht des Kindes auf Gehör und Berücksichtigung seiner Meinung untrennbar miteinander verbunden sind.
2. Im Fall der Aufnahme von Kinderrechten im Grundgesetz soll der Ausschuss Bund und Länder auffordern, unmittelbar die notwendigen Änderungen im einfachen Recht vorzunehmen.

1.2 Eine umfassende Politik für Kinderrechte in Deutschland

Empfehlungen der Vereinten Nationen

Der Ausschuss hat Deutschland aufgefordert, Maßnahmen zur Ausarbeitung einer umfassenden Politik für Kinderrechte zu ergreifen, entsprechende Stellen zur Entwicklung von Programmen und Projekten einzurichten sowie deren Evaluation und Kontrolle auf Bundes- und Landesebene zu gewährleisten.⁸

Darstellung im Staatenbericht Deutschlands

Die Regierung benennt die Verwirklichung und Stärkung der Kinderrechte als einen „zentralen Bezugspunkt staatlicher Politik in Deutschland“ und verweist auf die variierende Zuständigkeit zwischen Bundes- und Landesebene in den unterschiedlichen Politikbereichen.

Auf Bundesebene werden der Aktionsplan zum Schutz von Kindern vor sexueller Gewalt, die Jugendstrategie „Handeln für eine jugendgerechte Gesellschaft“ und der Aktionsplan „Agents of Change – Kinderrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ hervorgehoben.⁹ Hinsichtlich entsprechender Strategien auf Länderebene verweist die Regierung auf den Anhang des Staatenberichts. Darin sind die Angaben aller 16 Bundesländer enthalten, die im Zuge der Berichterstattung an den CRC-Ausschuss erstmalig vom Bund abgefragt wurden. 3 der 16 Länder (Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) sprechen von einer entsprechenden Charta oder Aktionsplänen auf Landesebene.¹⁰

Stimmen aus der Zivilgesellschaft

Die National Coalition fordert für eine umfassende politische Umsetzung der UN-KRK eine vertikale und horizontale Perspektive. Vertikal im Sinne einer rechtlich tatsächlichen Umsetzung der Kinderrechte auf Bundes- und Landesebene sowie in den Kommunen. Horizontal im Sinne einer Querschnittsaufgabe, die über das Ressort

⁸ UN, Committee on the Rights of the Child (2014): Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany, UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4, para.11–12.

⁹ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), S. 4–5.

¹⁰ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), Anhang 1, S. 5–6.

Kinder, Jugend und Familie hinausgeht. Sie appelliert an den Ausschuss, dem Bund die Ermöglichung entsprechender Programme und Projekte zu empfehlen.¹¹

Bewertung der Monitoring-Stelle UN-KRK

Die Bundesländer hinsichtlich ihrer Strategien und Maßnahmen zur Verwirklichung der UN-KRK zu befragen – was der Bund im Rahmen des 5. und 6. Staatenberichts Deutschlands erstmalig getan hat – ist ein guter Weg, um die Länder an ihre Umsetzungspflichten zu erinnern. Die Bundesregierung sollte diese Rolle im Zuge einer umfassenden Politik für Kinderrechte vermehrt wahrnehmen. Derzeit ist diesbezüglich kein politischer Wille der Regierung erkennbar. Der Fortschrittsbericht „Child Rights Now!“ von Juni 2019 spricht sogar vom Fehlen einer „gemeinsamen Strategie und Koordination der staatlichen Akteur_innen“.¹²

ANREGUNGEN DER MONITORING-STELLE UN-KRK

3. Der Ausschuss soll Bund und Länder erneut auffordern, gezielte Maßnahmen zur Ausarbeitung einer umfassenden Kinderrechte-Politik zu ergreifen, fortzuentwickeln und zu evaluieren. Dabei soll der Bund die Bundesländer aktiv an ihre diesbezügliche Pflicht erinnern.
4. Zusätzlich soll der Bund die Unterstützung kommunaler Initiativen wie der Bundesarbeitsgemeinschaft Kommunalen Kinderinteressenvertretungen und des von UNICEF und dem Deutschen Kinderhilfswerk getragenen Programmes „Kinderfreundliche Kommunen“ fortführen und ausweiten.

1.3 Bekanntmachung

Empfehlungen der Vereinten Nationen

Deutschland wurde vom UN-Ausschuss bereits wiederholt aufgefordert, die Bekanntheit der UN-KRK zu fördern: durch Aktionen zur Verbreitung des Übereinkommens, durch Trainings für Eltern und Kinder, in Schulen und für Berufsgruppen, die direkten Umgang mit Kindern haben.¹³

Darstellung im Staatenbericht Deutschlands

Im aktuellen Staatenbericht informiert Deutschland über die Verbreitung der UN-KRK und ihrer Fakultativprotokolle – im Internet und als Druckversion für verschiedene Zielgruppen – und berichtet von seiner Zusammenarbeit mit der Bundeszentrale für politische Bildung sowie der Kampagne „Starkmachen für Kinderrechte“. Betont wird, dass die Schulbildung aufgrund des föderalen Systems in die Zuständigkeit der Bundesländer falle und Kinder in allen Schulstufen über ihre Rechte aufgeklärt würden, durch Unterrichtsmodule sowie zahlreiche Initiativen. Hinsichtlich der Bekanntmachung der Kinderrechte für Berufsgruppen legt der Bericht der Regierung

¹¹ National Coalition (Hg.) (2019): Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, 5./6. ergänzender Bericht an die Vereinten Nationen, Empfehlung 2.

¹² ChildFund Alliance u.a. (Hg.) (2019): „Child Rights Now!“ Nationaler Kinderrechte-Fortschrittsbericht zu Deutschland, S.14.

¹³ UN, Committee on the Rights of the Child (2014): Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany, UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4, para. 19–20.

einen Fokus auf die Zusammenarbeit mit den Ländern und die Ausbildung von Richter_innen und Staatsanwält_innen.¹⁴

Stimmen aus der Zivilgesellschaft

Die National Coalition zählt ein breites Spektrum von Fachkräften auf, die in ihrer täglichen Arbeit mit Kindern deren Rechte achten, sie gegenüber Dritten schützen und deren Förderung gewährleisten sollen. Sie kritisiert eine mangelnde Verankerung der Kinderrechte und der Menschenrechtsbildung in den entsprechenden Ausbildungs- und Studiengängen sowie eine fehlende Bezugnahme auf eine solche Verpflichtung in den Gesetzen zu deren staatlichen Anerkennung. Sie empfiehlt außerdem, den Bund aufzufordern, systematisch Angebote der kinderrechtlichen Fort- und Weiterbildung zu schaffen, in Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Institutionen auf Länder- und kommunaler Ebene sowie mit freien Trägern.¹⁵

Bewertung der Monitoring-Stelle UN-KRK

Die Bundesregierung wurde bereits mehrfach aufgefordert, Menschenrechtsbildung und Kinderrechte in der Ausbildung von Fachkräften systematisch zu verankern. Dies ist – entgegen den Ausführungen im Staatenbericht – bislang nicht gelungen.¹⁶ Auch die gesetzliche Normierung von Qualitätskriterien für die frühkindliche Bildung in Kindertageseinrichtungen im Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung („Gute-KiTa-Gesetz“ vom Dezember 2018, in Kraft getreten 2019) durch den Bund enthält keine solche Festschreibung.¹⁷

ANREGUNGEN DER MONITORING-STELLE UN-KRK

5. Der Ausschuss soll seine bisherigen Empfehlungen an den Bund und die Länder erneuern und dazu auffordern, die UN-KRK in Deutschland bekannter zu machen und die Sensibilisierung und Fortbildung von allen Menschen, die mit Kindern arbeiten, aktiv anzugehen. Das gilt insbesondere für Medien, Schule, Justiz und das Gesundheitswesen. Kinder und ihre Eltern sollen dabei aktiv einbezogen werden.

¹⁴ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), S. 9–11.

¹⁵ National Coalition (Hg.) (2019): Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, 5./6. ergänzender Bericht an die Vereinten Nationen, Empfehlung 15–18.

¹⁶ Reitz, Sandra / Rudolf, Beate (2014): Menschenrechtsbildung für Kinder und Jugendliche. Befunde und Empfehlungen für die deutsche Bildungspolitik. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 36; Günnewig, Kathrin / Reitz, Sandra (2017): Bewusstsein wecken, Haltung stärken, Verantwortung übernehmen. Menschenrechtsbildung in der frühen Kindheit. Position Nr. 9. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S.2.

¹⁷ Weitere Informationen aus der Pressemitteilung der Monitoring-Stelle: Kinderrechte als Maßstab für gute Kitas unter <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuell/news/meldung/article/pressemitteilung-kinderrechte-als-massstab-fuer-gute-kitas/> (abgerufen am 26.08.2019).

2 Strukturen für die Verwirklichung der UN-KRK in Deutschland

Im Rahmen des letzten Staatenberichtsverfahrens 2014 hat der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes vier zentrale Strukturelemente benannt, die es für eine umfassende Verwirklichung der Kinderrechte in Vertragsstaaten braucht:

1. Eine wirkungsvolle Koordinierungsstelle überprüft ressortübergreifend das Regierungshandeln – politische und gesetzliche Maßnahmen – hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den Vorgaben der UN-KRK.
2. Eine regelmäßige kinderrechtebasierte Datenerhebung mittels Kinderrechte-Indikatoren ermöglicht, den Umsetzungsstand der Vorgaben der UN-KRK in der Lebensrealität von Kindern fundiert einzuschätzen. Außerdem trägt sie dazu bei, politische Handlungsbedarfe zu identifizieren und das Erreichen intendierter Veränderungen zu überprüfen.
3. Ein unabhängiges Monitoring schafft die nötige kritische Begleitung aller Umsetzungsbemühungen zur UN-KRK.
4. Effektive Beschwerdemechanismen tragen dazu bei, dass Rechtsverletzungen und Anliegen von Kindern systematisch Gehör und Berücksichtigung erfahren – im Alltag von Kindertageseinrichtungen bis hin zur Gerichtsbarkeit.

Obwohl seit dem letzten Staatenberichtsverfahren einzelne dieser Strukturen umgesetzt wurden, mangelt es 27 Jahre nach Inkrafttreten der UN-KRK in Deutschland auf Bundes- und auf Länderebene dennoch am konsequenten politischen Willen zur Umsetzung dieser Strukturen. Wo vereinzelt vorhanden, sind sie meist nicht mit ausreichend Ressourcen oder einem starken Mandat ausgestattet.

2.1 Koordinierung des Regierungshandelns

Empfehlungen der Vereinten Nationen

Der Ausschuss hat Deutschland wiederholt aufgefordert, eine ständige nationale Stelle mit einer angemessenen Autorität sowie ausreichend personellen, technischen und finanziellen Mitteln einzurichten, die die Umsetzung des Übereinkommens zwischen den unterschiedlichen Bundesministerien sowie zwischen Bund und Ländern koordiniert.¹⁸

Darstellung im Staatenbericht Deutschlands

Die Bundesregierung erachtet die Einrichtung einer neuen nationalen Stelle zur Koordinierung der Kinderrechte-Politik auf Bundesebene als nicht notwendig. Verwiesen wird auf die Ausführungen aus vorangegangenen Staatenberichten an den UN-Ausschuss und die federführende Zuständigkeit des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für die Umsetzung der UN-KRK für das Regierungshandeln auf Bundesebene sowie die „im föderalen System Deutschlands bewährten Strukturen zur Koordinierung der Kinder- und Jugendpolitik“ auf Ebene der Länder. Als Beispiele angeführt werden die Familienministerkonferenz der Länder, die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter oder die Kinderkommission des Deutschen Bundestages. Neu hinzu kommt der Verweis auf Kinderkommissionen der

¹⁸ UN, Committee on the Rights of the Child (2014): Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany, UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4, para. 13–14.

Landesparlamente (in 2 von 16 Bundesländern) sowie Kinderbeauftragte einzelner Länder (in 2 von 16 Bundesländern).¹⁹

Stimmen aus der Zivilgesellschaft

Die National Coalition spricht sich für den Aufbau einer zentralen Koordinierungsstelle auf Bundesebene aus, die im Dialog mit den Ländern und Kommunen Voraussetzungen dafür schaffen soll, dass auch hier ähnlich ausgestattete und mandatierte Koordinierungsstellen etabliert werden können.²⁰

Bewertung der Monitoring-Stelle UN-KRK

In Deutschland fehlt eine regierungsinterne Stelle, die die Umsetzung der UN-KRK mit Autorität auf Bundes- und Landesebene wirkungsvoll koordiniert. Ob dies möglicherweise eine/ein Kinderbeauftragte/r sein könnte, wird in Deutschland kontrovers diskutiert.

Die in Mandat und Wirkungsmöglichkeiten sehr unterschiedlichen bereits vorhandenen Strukturen auf Bundes- und Länderebene zeigen, dass eine klare Verantwortlichkeit für die Umsetzung der Kinderrechte immer noch fehlt. In Ländern, in denen es Landesbeauftragte für Kinderrechte gibt, ist das Amt nicht mit ausreichenden Kapazitäten oder einem Mandat ausgestattet. In Hessen ist das Amt der oder des Landeskinderbeauftragten lediglich als Ehrenamt angelegt (siehe hierzu auch www.landkarte-kinderrechte.de)²¹. Vergleichbare Schwierigkeiten bestehen für die Kinderkommissionen im Bundestag und vergleichbare Kommissionen innerhalb der Landesparlamente. Die Kinderkommission des Deutschen Bundestages ist ein Unterausschuss des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ohne eigenständiges Antragsrecht im Parlament. Auch die beispielsweise Kinderkommission des niedersächsischen Landtages, hat lediglich ein Beratungsrecht inne.

Dass der Bund die 2017 eingeführte unabhängige Gesetzfolgenabschätzung „Jugend-Check“ über Oktober 2019 hinaus finanziert, ist erfreulich. Eine Gesetzesfolgenabschätzung – ausgeweitet auf alle Kinder bis 12 Jahren und in Verbindung mit einer zentralen Stelle auf Bundesebene – könnte auch ein wichtiges Instrument darstellen, um die Umsetzung der Kinderrechte auf Bundesebene objektiv zu analysieren.

¹⁹ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), S. 6.

²⁰ National Coalition (Hg.) (2019): Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, 5./6. ergänzender Bericht an die Vereinten Nationen, Empfehlungen 4–6.

²¹ Die Landkarte Kinderrechte ist ein Online-Tool mit dem die Monitoring-Stelle die Umsetzung einzelner Kinderrechte innerhalb der Bundesländer sichtbar und vergleichbar machen möchte. Mehr Informationen unter: <https://www.landkarte-kinderrechte.de>

ANREGUNGEN DER MONITORING-STELLE UN-KRK

6. Der Ausschuss soll die Bundesregierung erneut auffordern, eine ständige nationale Stelle auf Bundesebene zu schaffen sowie die Einrichtung und Etablierung entsprechender Strukturen auf Länderebene zu befördern, die die Umsetzung der UN-KRK im Regierungshandeln koordinieren.
7. Die 2017 eingerichtete unabhängige Gesetzesfolgenabschätzung „Jugend-Check“ soll um eine Gesetzesfolgenabschätzung für die Altersgruppe der Kinder unter 12 Jahren ergänzt und gesetzlich verankert werden.

2.2 Datenerhebung und Kinderrechte-Indikatoren

Empfehlungen der Vereinten Nationen

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes zeigte sich wiederholt darüber besorgt, dass Deutschland kein Datenerhebungssystem für alle von der UN-KRK abgedeckten Bereiche besitzt. Dies wäre die Grundlage für eine erfolgreiche Planung, Kontrolle und Bewertung von politischen Maßnahmen, Programmen und Projekten für Kinder. In diesem Kontext hat der Ausschuss dem Vertragsstaat empfohlen, Kinderrechte-Indikatoren zu entwickeln.²²

Darstellung im Staatenbericht Deutschlands

Im Staatenbericht betont die Regierung, dass für die Zukunft geplant sei auf Grundlage einer verbesserten Datenlage ein Kinderrechte-Monitoring zu entwickeln. Verwiesen wird auch auf den Prozess der Entwicklung von beispielhaften Kinderrechte-Indikatoren durch die unabhängige Monitoring-Stelle UN-KRK.²³ Zusätzlich findet sich in der Einleitung zu Anhang 2 des Staatenberichtes die Erläuterung, dass dieser gemäß der Leitlinie des Ausschusses²⁴ „eine Vielzahl von Kernzahlen“ enthalte. Es wird im Weiteren ausgeführt, dass es das Ziel gewesen sei, mit dem aktuellen Staatenbericht Daten für alle Kinderrechte anzugeben, aber nicht zu allen Kennzahlen ausreichend Daten vorgelegt hätten.²⁵

Stimmen aus der Zivilgesellschaft

Die National Coalition fordert die Errichtung eines umfassenden und integrierten Datenerhebungssystems sowie die Entwicklung von Kinderrechte-Indikatoren.²⁶

Bewertung der Monitoring-Stelle UN-KRK

Um allgemeingültige und belastbare Aussagen über die Umsetzung der Rechte von Kindern zu treffen, sind kinderrechtebasierte Daten zwingend erforderlich. Ein

²² UN, Committee on the Rights of the Child (2014): Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany, UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4, para. 16.

²³ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), S. 6.

²⁴ UN, Committee on the Rights of the Child (2015): Treaty-specific guidelines regarding the form and content of periodic reports to be submitted by States parties under article 44, paragraph 1 (b), of the Convention on the Rights of the Child, UN Doc. CRC/C/58/Rev.3.

²⁵ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), Anhang 2, S. 9–10.

²⁶ National Coalition (Hg.) (2019): Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, 5./6. ergänzender Bericht an die Vereinten Nationen, Empfehlungen 7–8.

umfassendes Datenerhebungssystem könnte dafür sorgen, dass politische Entscheidungen evidenzbasiert ausgerichtet werden und sich nicht an „gefühlten Realitäten“²⁷ orientieren müssen. Die bisherige Berichterstattung über Kinder und Jugendliche in Deutschland erfolgt in der Regel aus der Perspektive der bestehenden Institutionen und ist nicht an den in der UN-KRK beschriebenen Handlungsfeldern ausgerichtet.

Eine kinderrechtebasierte Datenerhebung setzt zunächst die Entwicklung von Kinderrechte- Indikatoren voraus. Derzeit erarbeitet die Monitoring-Stelle zusammen mit dem Deutschen Jugendinstitut nach Maßgabe der Vorgaben des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte²⁸ Indikatoren zum Recht auf Gehör im (familien-)gerichtlichen Verfahren (Artikel 12 Absatz 2 UN-KRK); dieser Prozess ist als Pilot-Prozess zu verstehen.²⁹ Er soll den Stellenwert von Kinderrechte-Indikatoren veranschaulichen und könnte als Vorbereitung auf einen umfassenden Prozess zur Erarbeitung von Kinderrechte-Indikatoren dienen. Im Rahmen eines solchen Prozesses wäre die umfassende Erhebung von objektiven wie subjektiven und qualitativen wie quantitativen Daten erforderlich.

ANREGUNGEN DER MONITORING-STELLE UN-KRK

8. Der Ausschuss soll Deutschland empfehlen, auf Ebene des Bundes und der Länder umfassende, kinderrechtebasierte Datenerhebungssysteme zu entwickeln und zu implementieren.
9. Dazu gehört auch, dass der Bund – gemeinsam mit dem Deutschen Jugendinstitut und der Monitoring-Stelle UN-KRK unter Beteiligung der Zivilgesellschaft – zu allen Rechten der Konvention Kinderrechte-Indikatoren entwickelt und dafür die notwendigen Ressourcen bereitstellt.

2.3 Unabhängiges Monitoring

Empfehlungen der Vereinten Nationen

Der Ausschuss hat Deutschland in seinen Abschließenden Bemerkungen 2014 dazu geraten, das Deutsche Institut für Menschenrechte mit der unabhängigen Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens zu beauftragen sowie Beschwerden über Kinderrechtsverletzungen entgegenzunehmen, auf kindgerechte Weise zu untersuchen und effektiv zu bearbeiten.³⁰

²⁷ Vgl. Bundesjugendkuratorium (2013): Von gefühlten zu gelebten Realitäten. Plädoyer für einen Datenbericht zur Entwicklung der Kinderrechte in Deutschland: https://www.bundesjugendkuratorium.de/assets/pdf/press/BJK_Plaedoyer_Kinderrechte_030913.pdf (abgerufen am 25.09.2017). Und Schutter, Sabina (2016): Von gefühlten zu empirischen Realitäten: Überlegungen zu einem indikatorenbasierten Datenbericht zur Entwicklung der Kinderrechte in Deutschland. In: Mennen, Gerald / Schraper, Christian (Hg.): Kinderrechte als Fixstern moderner Pädagogik – Grundlagen, Praxis, Perspektiven. Weinheim und Basel: Beltz Juventa, S. 290–299.

²⁸ UN, Human Rights Office of the High Commissioner (2012): Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation, UN Doc. HR/PUB/12/5.

²⁹ Prozessbeschreibung in englischer Sprache unter „Weitere Informationen“ unter <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-krk/themen/kinderrechte-indikatoren/>

³⁰ UN, Committee on the Rights of the Child (2014): Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany, UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4, para. 17–18.

Darstellung im Staatenbericht Deutschlands

Die Regierung hat die Empfehlung des Ausschusses aufgegriffen. 2015 konnte das Deutsche Institut für Menschenrechte eine unabhängige Monitoring-Stelle UN-KRK einrichten. Sie wird aus Projektmitteln durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert und soll perspektivisch dauerhaft abgesichert werden. Dabei erachtet die Bundesregierung die Erweiterung der Aufgaben der Monitoring-Stelle dahingehend, Beschwerden von Kinderrechtsverletzungen entgegenzunehmen, als nicht erforderlich. Sie sieht Stellen, die Einzelbeschwerden von Kindern oder deren Vertreter_innen entgegennehmen, eher im unmittelbaren Lebensumfeld von Kindern verortet. Verwiesen wird auf die Entwicklung von Ombudsstellen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sowie vereinzelt existierende Kinder- und Jugendbeauftragte oder Kinder- und Jugendbüros im kommunalen Raum.³¹

Stimmen aus der Zivilgesellschaft

Die National Coalition verweist auf die immer noch bestehende Befristung, die für die Aufgaben der Monitoring-Stelle unzureichenden personellen und finanziellen Mittel sowie Befugnisse und fordert eine gesetzliche Verankerung der Monitoring-Stelle beim Deutschen Institut für Menschenrechte sowie eine ausreichende Ausstattung. Darüber hinaus regt sie eine jährliche Berichterstattung der Monitoring-Stelle vor dem Deutschen Bundestag an und die Empfehlung an die Bundesregierung, die Einrichtung von unabhängigen Beschwerdestellen auf Bundes-, Landes und kommunaler Ebene zu ermöglichen und zu befördern.³²

Bewertung der Monitoring-Stelle UN-KRK

Eine unabhängige Monitoring-Stelle ist keinem Ressort zugeordnet. Sie richtet ihr Angebot grundsätzlich an alle Ministerien, an den Deutschen Bundestag und die Länder. Von daher sollte die Monitoring-Stelle UN-KRK in die Finanzierung des Deutschen Instituts für Menschenrechte aus Mitteln des Deutschen Bundestages aufgenommen werden (parallel zur Monitoring-Stelle UN-BRK) und nicht – wie aktuell der Fall – aus Projektmitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend finanziert werden.

Eine unabhängige Monitoring-Stelle nimmt aufgrund ihrer Unabhängigkeit keine Weisungen entgegen, ist aber durch eine klare Angebotsorientierung im Sinne der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte geleitet. Ihre Aufgaben und die Art der Umsetzung ergeben sich aus den menschenrechtlichen Anforderungen der „Pariser Prinzipien“³³ und den darin 1993 international garantierten Standards zur Rolle und Arbeitsweise Nationaler Menschenrechtsinstitutionen; insbesondere ihrer Unabhängigkeit. Die Arbeit der Monitoring-Stelle UN-KRK besteht in einer Kombination aus eigenständiger Forschung und wissenschaftlicher Dienstleistung (Politikberatung und Informationsbereitstellung). Um in dieser Weise effektiv wirken zu

³¹ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), S. 8f

³² National Coalition (Hg.) (2019): Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, 5./6. ergänzender Bericht an die Vereinten Nationen, Empfehlungen 12–14.

³³ UN, General Assembly (1993): Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Resolution 48/134 of 20 December 1993.

können, bedarf es einer deutlichen Aufstockung der personellen und finanziellen Ausstattung.

Die Monitoring-Stelle UN-KRK erachtet eine nationale Beschwerdestelle erst dann als sinnvoll, wenn auch entsprechende Strukturen im direkten Lebensumfeld von Kindern vorhanden sind. Es gilt, diese „bottom up“ zu entwickeln (siehe auch Kapitel Beschwerdemechanismen S.20-22 in diesem Bericht).

ANREGUNGEN DER MONITORING-STELLE UN-KRK

10. Der Ausschuss soll den Bund auffordern, die Finanzierung der Monitoring-Stelle UN-KRK über eine Erweiterung der Mittel des Deutschen Instituts für Menschenrechte beim Deutschen Bundestag zu sichern und so das unabhängige Monitoring der UN-KRK sicherzustellen, analog zur Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention.
11. Der Bund soll die finanzielle Ausstattung der Monitoring-Stelle UN-KRK aufstocken, damit diese ihrem Mandat eines vollumfänglichen Monitorings der Kinderrechte in Deutschland gerecht werden kann.
12. Der Bund soll auf ein unabhängiges Kinderrechte-Monitoring auf Ebene der Länder hinwirken.

2.4 Beschwerdemechanismen

Empfehlungen der Vereinten Nationen

Der Ausschuss zeigte sich in seinen Abschließenden Bemerkungen 2014 weiterhin besorgt über (a) eine in Deutschland fehlende unabhängige Stelle, die die Umsetzung der UN-KRK auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene überwacht (siehe dazu Kapitel 2.3. in diesem Bericht). Ebenso besorgt zeigt er sich hinsichtlich des Fehlens einer (b) nationalen Stelle, die Beschwerden von Kinderrechtsverletzungen entgegennimmt.³⁴ Gemäß seiner Empfehlungen von 2004 und den Erläuterungen der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2³⁵ hat er Deutschland aufgefordert, das Deutsche Institut für Menschenrechte mit entsprechenden Ressourcen für beides auszustatten.³⁶

Auch Artikel 12 UN-KRK mit dem Recht des Kindes auf Gehör und Berücksichtigung seiner Meinung (Beteiligung) macht Vorgaben zur Bereitstellung und Ausgestaltung von Beschwerdemechanismen. Zur Staatenverpflichtung zählt gemäß Allgemeiner Bemerkung des Ausschusses zu Artikel 12 UN-KRK dabei auch, Beschwerdeverfahren bereitzustellen, die Kindern den Zugang zu allen notwendigen Informationen sowie deren Unterstützung garantieren und Abhilfe schaffen können.³⁷

³⁴ UN, Committee on the Rights of the Child (2014): Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany, UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4, para. 17.

³⁵ UN, Committee on the Rights of the Child: General Comment No. 2, The Role of Independent National Human Rights Institutions in the Protection and Promotion of the Rights of the Child, CRC/GC/2002/2.

³⁶ UN, Committee on the Rights of the Child (2014): Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany, UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4, para. 18.

³⁷ UN, Committee on the Rights of the Child: General Comment No. 12: The Rights of the Child to be heard, CRC/C/GC/12, para. 97.

Auch die Resolution zur alternativen Unterbringung von Kindern beschreibt die Notwendigkeit eines Zugangs zu kindgerechten Beschwerdemechanismen.³⁸

Darstellung im Staatenbericht Deutschlands

Die Befugnisse der Monitoring-Stelle UN-KRK um die Aufgabe einer nationalen Beschwerdestelle zu Kinderrechtsverletzungen zu erweitern, wird von der Bundesregierung als nicht erforderlich erachtet. Denn Stellen, die Einzelbeschwerden von Kindern oder ihren Vertretern entgegennehmen und diese unterstützen und beraten, sollten für Kinder leicht zugänglich ausgestaltet und in der unmittelbaren Lebensumgebung der Kinder angesiedelt sein.³⁹ Angaben der Bundesregierung zufolge gibt es auf kommunaler Ebene bereits zahlreiche solcher Anlauf- oder Beschwerdestellen.⁴⁰ Der Regierungsbericht nennt außerdem das durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend finanzierte Pilotprojekt „Bundeskoordinierungsstelle Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe“ und verweist auf vereinzelte Kinderbeauftragte der Länder⁴¹ sowie die Kinderkommissionen der Landesparlamente. Zusätzlich wird auf die Normierung von Beteiligungsverfahren und Beschwerdemöglichkeiten in § 45 SGB VIII verwiesen, mit der die Erteilung einer Betriebserlaubnis für Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe bereits seit 1. Januar 2012 festgeschrieben wurde.⁴²

Stimmen aus der Zivilgesellschaft

Der Fortschrittsbericht „Child Rights Now!“ von Juni 2019 kritisiert das Fehlen einer bundesweit koordinierenden Beschwerdestelle, zu der jedes Kind Zugang hat.⁴³ Die National Coalition bemängelt in ihrem Bericht das Fehlen einer generellen Verpflichtung, für Kinder- und Jugendliche leicht zugängliche Beschwerdeverfahren einzurichten und äußert sich kritisch dazu, dass diese lediglich im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe in §45 SGB VIII normiert sind. Sie empfiehlt dem Ausschuss, die Regierung aufzufordern, in sämtlichen Einrichtungen für Kinder leicht zugängliche und diskriminierungsfreie Beschwerdeverfahren gesetzlich vorzusehen.⁴⁴

Bewertung der Monitoring-Stelle UN-KRK

Deutschland hält keine dem Individualbeschwerdeverfahren nach dem dritten Zusatzprotokoll⁴⁵ und den Empfehlungen der Allgemeine Bemerkung Nr. 2 des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes⁴⁶ vergleichbare Beschwerdemöglichkeit auf nationaler Ebene bereit, in der Kinder unabhängig von ihrem Alter oder der Unterstützung durch Sorgeberechtigte beschwerdeberechtigt sind. Auch die von der Regierung aufgeführten Strukturen im kommunalen Raum entsprechen nicht diesen Vorgaben. Eine Gesamtanzahl von 134 Kinder- und Jugendbeauftragten

³⁸ UN, General Assembly (2010): Guidelines for the Alternative Care of Children, UN Doc. A/Res/64/142.

³⁹ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), S. 8.

⁴⁰ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), Anhang 2, S. 28.

⁴¹ Siehe hierzu auch www.landkarte-kinderrechte.de der Monitoring-Stelle UN-KRK.

⁴² Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), S. 8.

⁴³ ChildFund Alliance u.a. (Hg.) (2019): „Child Rights Now!“ Nationaler Kinderrechte-Fortschrittsbericht zu Deutschland, S. 28.

⁴⁴ National Coalition (Hg.) (2019): Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, 5./6. ergänzender Bericht an die Vereinten Nationen, Empfehlungen 42–43.

⁴⁵ UN, General Assembly (2012): Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, A/RES/66/138.

⁴⁶ UN, Committee on the Rights of the Child: General Comment No. 2, The Role of Independent National Human Rights Institutions in the Protection and Promotion of the Rights of the Child, CRC/GC/2002/2.

beziehungsweise Kinder- und Jugendbüros auf kommunaler Ebene ist angesichts von circa 11.000 Kommunen zudem sehr gering. Außerdem arbeiten diese Stellen meist lediglich beratend und parteiisch für Kinder, nicht unabhängig und ohne ein Mandat, das ihnen Akteneinsicht oder weitere Befugnisse geben würde.

Unabhängige Beschwerdestellen, die im Falle eines Konfliktes von beiden Streitparteien respektiert Entscheidungen fällen, müssten mit einem entsprechenden Mandat ausgestattet sein und könnten aus Sicht der Monitoring-Stelle auf Landesebene angesiedelt sein. Beide Ebenen einer solchen Beschwerdestruktur (Anlaufstellen im direkten Lebensumfeld und unabhängige Beschwerdestellen auf Landesebene) gilt es darüber hinaus von den vom Bund für alle Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe normierten Beschwerdeverfahren zu unterscheiden.⁴⁷ Diese sollten für jede Kindereinrichtung in Deutschland verpflichtend sein. Hinsichtlich der Regelungen für die Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, die in §45 SGB VIII normiert wurden, sollte der Bund Sorge tragen, diese so zu erweitern, dass sie auch rückwirkend für alle bereits bestehenden Einrichtungen in Deutschland Anwendung finden müssen.

ANREGUNGEN DER MONITORING-STELLE UN-KRK

13. Der Ausschuss soll Bund und Länder dringend dazu auffordern, den Aus- und Aufbau von kindgerechten Beschwerdemechanismen gezielt zu befördern: Anlaufstellen für Kinder in deren direkten Lebensumfeld und unabhängige Beschwerdestellen auf Landesebene.
14. Bund und Länder sollen kindgerechte Beschwerdeverfahren für jede öffentliche Einrichtung normieren, die mit Kindern arbeitet, wie beispielsweise Kinder- und Jugendhilfe, Bildungseinrichtungen, Fluchtunterkünfte, kulturelle Einrichtungen, Kinderstationen in Krankenhäusern.

⁴⁷ Vgl. Kittel, Claudia (2018): Beschwerdemöglichkeiten von Kindern in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe aus Perspektive der UN-Kinderrechtskonvention. In: Spatscheck, Christian / Steckelberg, Claudia (Hg.): Menschenrechte und Soziale Arbeit, Opladen/Berlin/Toronto: Verlag Barbara-Budrich, S. 257–267.

3 Grundprinzipien der UN-KRK

Zu den vier Grundprinzipien der UN-KRK gehören das Recht auf Nicht-Diskriminierung (Artikel 2 UN-KRK), das Recht auf Leben und Entwicklung des Kindes (Artikel 6 UN-KRK), die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls (Artikel 3 Absatz 1 UN-KRK) und das Recht auf Gehör und Berücksichtigung der Meinung des Kindes (Beteiligung) (Artikel 12 UN-KRK). Sie festigen die Stellung von Kindern als vollumfänglichen Träger_innen von Menschenrechten.

Gemäß Artikel 3 Absatz 1 UN-KRK ist „bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, (...) das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist“. Die offizielle deutsche Übersetzung der UN-KRK hat sich für den Begriff "Kindeswohl" entschieden, wobei in der englischen Originalfassung der Konvention von "best interests of the child" gesprochen wird.

Der Begriff „Kindeswohl“ ist in der deutschen Rechtsordnung seit Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) im Jahr 1900 zu einem zentralen Rechtsbegriff geworden und wird seitdem auch in weiteren Rechtsbereichen verwendet, insbesondere im Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII). Der Begriff des Kindeswohls hat sich dadurch in der deutschen Rechtssprache etabliert. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes betont in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 14, dass die Ermittlung des Kindeswohls nur dann sachgerecht erfolgt, wenn die Vorgaben aus Artikel 12 UN-KRK – Recht auf Gehör und Berücksichtigung der Meinung des Kindes – eingehalten werden.⁴⁸

Allen vier Grundprinzipien ist gemein, dass die Tragweite ihrer Anforderungen mit Blick auf die Lebenswirklichkeit von Kindern unterschätzt wird. Anhand der folgenden Beispiele illustriert die Monitoring-Stelle UN-KRK zu jedem der Grundprinzipien exemplarisch, dass diese in Deutschland nicht ausreichend berücksichtigt werden.

3.1 Recht auf Nicht-Diskriminierung Fokus: Geburtenregistrierung

Empfehlungen der Vereinten Nationen

Der Ausschuss hat den Vertragsstaat wiederholt aufgefordert, eine frühestmögliche Geburtenregistrierung für alle Kinder sicherzustellen, unabhängig von ihrer Herkunft oder dem rechtlichen Status ihrer Eltern.⁴⁹

Darstellung im Staatenbericht Deutschlands

Der Vertragsstaat betont in seinem Bericht, die geltende bundeseinheitliche Rechtslage garantiere, dass für alle in Deutschland geborenen Kinder schnellstmöglich Geburtsurkunden oder ein beglaubigter Registerausdruck als

⁴⁸ Beide Allgemeine Bemerkungen wurden von der Monitoring-Stelle UN-KRK mit Unterstützung des BMFSFJ und gemeinsam mit einer aus anerkannten Kinderrechts-Expert_innen bestehenden Redaktionsgruppe bearbeitet und in deutscher Sprache veröffentlicht.

⁴⁹ UN, Committee on the Rights of the Child (2014): Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany, UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4, para. 29; UN, Committee on the Rights of the Child (2004): Concluding observations: Germany, UN Doc. CRC/C/15/Add.226, para. 55e.

Personenstandsurkunde ausgestellt werden. Im Weiteren beschränkt sich der Bericht auf eine Beschreibung des gesetzlichen Rahmens.⁵⁰

Stimmen aus der Zivilgesellschaft

Der Monitoring-Stelle sind keine die Geburtenregistrierung betreffenden Kapitel oder Beiträge in Parallelberichten zum 5. und 6. Staatenbericht bekannt.

Bewertung der Monitoring-Stelle UN-KRK

Die Monitoring-Stelle erreichen regelmäßig Problemanzeigen Betroffener aus dem Bereich der Geburtshilfe und der Flüchtlingssozialarbeit zur Geburtenregistrierung von in Deutschland geborenen Kindern Geflüchteter. Oft stellen Standesämter für diese Kinder keine Geburtsurkunde aus, wenn die Eltern ihre eigene Identität nicht mit amtlichen Dokumenten nachweisen können. Ein zentrales Problem ist dabei, dass in der Verwaltungspraxis die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten – insbesondere die Ausstellung einer Geburtsurkunde auf Basis einer eidesstattlichen Versicherung der Eltern sowie die unverzügliche Ausstellung eines beglaubigten Registerauszuges, welcher einer Geburtsurkunde kraft Gesetzes gleichwertig ist – nicht ausgeschöpft werden. Ferner erschweren hohe indirekte Kosten, etwa für erforderliche Übersetzungen von beglaubigten Dokumenten, wie auch die Mitteilungspflichten an die Ausländerbehörden den diskriminierungsfreien Zugang zur Geburtenregistrierung.⁵¹

ANREGUNGEN DER MONITORING-STELLE UN-KRK

15. Der Ausschuss soll Deutschland empfehlen sicherzustellen, dass jedes Neugeborene unverzüglich, spätestens vier Monate⁵² nach der Geburt, eine Geburtsurkunde erhält und übergangsweise und ohne jede Verzögerung zumindest einen beglaubigten Registerauszug.
16. Der Zugang zur Geburtenregistrierung ist diskriminierungsfrei auszugestalten, insbesondere durch Streichung der Mitteilungspflichten an die Ausländerbehörden sowie die Einführung einer gesetzlichen bedarfsabhängigen Anspruchsgrundlage für die Kostenübernahme für die erforderlichen amtlich beglaubigten Übersetzungen.
17. Das Thema Geburtenregistrierung, insbesondere im Hinblick auf die Situation von Kindern von Geflüchteten, soll auf der Innenministerkonferenz behandelt werden. Die Landesinnenministerien sollen die Standesämter anweisen, die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten auszuschöpfen.

⁵⁰ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), S. 25–26.

⁵¹ Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2018): Keine Papiere - keine Geburtsurkunde? Empfehlungen für die Registrierung von in Deutschland geborenen Kindern Geflüchteter. Position Nr. 18. Siehe auch englische Fassung unter <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/show/no-papers-no-birth-certificate/>

⁵² UN, Committee on the Rights of the Child (2000): Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Grenada, UN Doc. CRC/C/15/Add.121, para. 16.

3.2 Vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls

Fokus: Kinder von Inhaftierten

Empfehlungen der Vereinten Nationen

Das Recht des Kindes auf Umgang mit beiden Eltern ist in Artikel 9 der UN-KRK verankert. Dieses Recht gilt auch dann, wenn dieser durch staatliches Handeln, wie beispielsweise eine Inhaftierung, erschwert wird. Gemäß dem Recht auf vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls (best interests of the child) (Artikel 3 UN-KRK) sind die Vertragsstaaten dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes zufolge verpflichtet, besonderes Augenmerk auf die Regelungen zum Umgang von inhaftierten Eltern mit ihren minderjährigen Kindern zu legen. Der Ausschuss hat festgehalten, dass für den Fall, „dass Eltern oder andere primäre Betreuungspersonen straffällig werden, Alternativen zur Inhaftierung ermöglicht und von Fall zu Fall verfügt werden [sollten], wobei die voraussichtlichen Auswirkungen unterschiedlicher Strafen auf das Wohl des betroffenen Kindes beziehungsweise der betroffenen Kinder voll zu berücksichtigen sind.“ Der Ausschuss betonte außerdem, dass Kinder inhaftierter Eltern die gleichen Rechte haben wie alle anderen Kinder.⁵³

Darstellung im Staatenbericht Deutschlands

Die Regierung betont, dass im Falle einer Trennung des Kindes von einem Elternteil aufgrund einer Inhaftierung sichergestellt sein muss, dass regelmäßige Kontakte nach Maßgabe des kindlichen Zeitempfindens möglich sind, um dem Kindeswohl Rechnung zu tragen. Zuständig für den Justizvollzug seien die Länder.⁵⁴ Im Weiteren wird auf Beispiele landesgesetzlicher Regelungen des Justizvollzugs sowie auf besonderer Hilfs- und Unterstützungsmaßnahmen für Familien mit einem inhaftierten Elternteil in Anhang 1 des Staatenberichts verwiesen. Dieser enthält auch Näheres zu Einrichtungen des Justizvollzugs, in denen Mütter mit ihren Kindern untergebracht werden können.⁵⁵

Stimmen aus der Zivilgesellschaft

Der Monitoring-Stelle sind keine Kinder von Inhaftierten betreffenden Beiträge in den Parallelberichten zum 5. und 6. Staatenbericht bekannt.

Bewertung der Monitoring-Stelle UN-KRK

Die Inhaftierung eines Elternteils markiert oft einen zentralen Einschnitt im Leben ihrer Kinder. Denn nach der Inhaftierung ist ein direkter Kontakt mit dem inhaftierten Elternteil nur noch sehr begrenzt möglich – beispielsweise einmal pro Monat für nur wenige Stunden – und das häufig unter nicht kindgerechten Bedingungen.

In Deutschland sind die Länder für die Regelung und Umsetzung der Besuchs- und Kontaktmöglichkeiten von Kindern zu ihren inhaftierten Eltern zuständig. Häufig werden keine kindgerechten Besuchs- und Kontaktmöglichkeiten für Kinder vorgehalten. Es gilt deutlich zu machen, dass das Landesrecht durch die UN-KRK ebenso gebunden ist wie das Bundesrecht. Die Monitoring-Stelle befasst sich seit

⁵³ UN, Committee on the Rights of the Child (2011): Report and Recommendations of the Day of General Discussion on “children of incarcerated parents”.

⁵⁴ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), S. 35.

⁵⁵ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), Anhang I, S. 45.

2016 mit der Lebenssituation von Kindern Inhaftierter.⁵⁶ Sie setzt sich dafür ein, dass Kinder nicht nur theoretisch Träger_innen von Menschenrechten sind, sondern auch tatsächlich in die Lage versetzt werden, ihre Menschenrechte staatlichen Stellen gegenüber geltend zu machen.

ANREGUNGEN DER MONITORING-STELLE UN-KRK⁵⁷

18. Der Ausschuss soll die Justizminister_innenkonferenz mit Nachdruck auffordern, die Umsetzung der Empfehlungen des Europarates zu Kindern von Inhaftierten hinsichtlich der Berücksichtigung der UN-KRK in allen Phasen des Straf- und Vollstreckungsverfahrens zügig anzugehen.
19. Die Länder sollen dringend ihre gesetzlichen Besuchszeitenregelungen für Inhaftierte in Justizvollzugsanstalten um individuelle Ansprüche für Kinder als Besuchende normieren, gemäß den Empfehlungen des Europarates. Telefonkontakte, Video-Gespräche und die Nutzung von Chats sollen als Ergänzung zu Besuchsregelungen verstanden und entsprechend ausgeweitet und flexibilisiert werden.
20. Der Bund soll zivilgesellschaftliche Akteur_innen unterstützen, die den Kontakt von Kindern zu ihren inhaftierten Eltern fördern. Die Kinder- und Jugendhilfe soll zielgerichtete Unterstützungsangebote für Kinder Inhaftierter anbieten. Bereits bestehende Maßnahmen rund um den Kontakt von Kindern zu ihren inhaftierten Eltern sollten evaluiert, „good-practises“ identifiziert, verbreitet und verstetigt werden. Dabei sollen Kinder, Familien sowie die inhaftierten Personen selbst einbezogen werden.
21. Der Ausschuss soll Deutschland empfehlen sicherzustellen, dass die Anzahl und das Alter von Kindern Inhaftierter statistisch und diskriminierungssensibel erhoben werden.

3.3 Recht auf Leben und Entwicklung Fokus: Intersexuell geborene Kinder

Empfehlungen der Vereinten Nationen

Die medizinische Praxis in Deutschland, bei der Kinder oftmals schon kurz nach ihrer Geburt dem äußeren Erscheinungsbild und der Funktion ihrer Geschlechtsmerkmale nach der binären Geschlechterordnung – also der Annahme, es gebe nur männlich und weiblich als zwei sich wechselseitig ausschließende Geschlechter – mittels geschlechts-zuweisenden beziehungsweise geschlechts-vereindeutigenden

⁵⁶ Deutsches Institut für Menschenrechte (2017): Das Recht von Kindern auf Kontakt zu ihrem inhaftierten Elternteil. In: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.): Entwicklungen der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2016 – Juni 2017. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß §2 Absatz 5 DIMRG, S. 79–91; sowie englische Fassung unter <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/show/development-of-the-human-rights-situation-in-germany-july-2016-june-2017/>

⁵⁷ Eine ausführliche Darstellung von Empfehlungen findet sich unter Feige, Judith (2019): Kontakt von Kindern zu ihren inhaftierten Eltern – Einblicke in den deutschen Justizvollzug. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 35–37.

Operationen angepasst werden, wurde zuletzt 2018⁵⁸ in den Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses zum Sozialpakt kritisiert.⁵⁹ Eine entsprechende Empfehlung des Ausschusses für die Rechte des Kindes gibt es bislang nicht.

Darstellung im Staatenbericht Deutschlands

Im aktuellen Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung in Reaktion auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes angekündigt, gesetzlich klarstellen zu wollen, „(...) dass geschlechtsangleichende medizinische Eingriffe an Kindern nur in unaufschiebbaren Fällen und zur Abwendung von Lebensgefahr zulässig sind.“⁶⁰ Gemeinsame Haltung ist dabei, eine eigene, selbstbestimmte Entscheidung des intergeschlechtlichen Menschen über seine individuelle Geschlechtlichkeit abzuwarten und zu ermöglichen. Die geplante gesetzliche Regelung soll dazu dienen, den betroffenen Kindern entsprechend der medizinischen Leitlinien⁶¹ auch Rechtssicherheit zum Schutz ihrer Menschenrechte zu gewährleisten.

Stimmen aus der Zivilgesellschaft

Die National Coalition spricht sich in ihrem Parallelbericht dafür aus, dass die informierte Entscheidung des Kindes als Rechtssubjekt an erster Stelle stehen muss und eine elterliche Entscheidung das Einverständnis des Kindes nicht ersetzen kann. Eine entsprechende Regelung sei im BGB als Zusatz aufzunehmen und eine Zuwiderhandlung unter Strafe zu stellen.⁶²

Bewertung der Monitoring-Stelle UN-KRK

Feststellbar ist eine vermehrte Sensibilität und Aufmerksamkeit für die Situation von intersexuell geborenen Kindern in Deutschland (zuletzt durch die 2018 erfolgte Reform des Personenstandsrechts mit der sogenannten „dritten Option“ sowie Beratungen des Deutschen Ethikrates ab 2010⁶³). Trotzdem hat sich die medizinische Praxis in Deutschland nicht geändert. Dies bestätigt eine im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend beauftragte Studie, die den Zeitraum von 2004-2019 untersucht hat.⁶⁴ Aus Sicht der Monitoring-Stelle UN-KRK gilt es daher, die medizinisch nicht notwendigen, irreversiblen geschlechtszuweisenden Operationen von intersexuell geborenen Kindern gesetzlich

⁵⁸ Davor fand sie Eingang in die Abschließenden Bemerkungen zum Staatenberichtsverfahren Deutschlands zur UN-Behindertenrechtskonvention (2015), der Frauenrechtskonvention (2017) und der Antifolterkonvention (2012).

⁵⁹ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2018): Concluding Observations on the sixth periodic report of Germany, UN Doc. E/C.12/DEU/CO/6.

⁶⁰ Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD, 19. Legislatur (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906> (abgerufen am 25.04.2019), Zeilennummer 796–799.

⁶¹ German Medical Association, statement of 30 Jan 2015: „Leitlinien zur Versorgung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen mit Varianten /Störungen der Geschlechtsentwicklung“, revised in July 2017.

⁶² National Coalition (Hg.) (2019): Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, 5./6. ergänzender Bericht an die Vereinten Nationen, Empfehlungen 28–32.

⁶³ Der Deutsche Ethikrat hat als Abschluss der vorangegangenen Diskussionen im Februar 2012 eine Stellungnahme zum Thema Intersexualität veröffentlicht: Intersexualität. <https://www.ethikrat.org/themen/gesellschaft-und-recht/intersexualitaet/> (abgerufen am 24.04.2019).

⁶⁴ Ulrike Klöppel (2016): Zur Aktualität kosmetischer Operationen „uneindeutiger“ Genitalien im Kindesalter. https://www.gender.hu-berlin.de/de/publikationen/gender-bulletins/texte-42/kloepfel-2016_zur%20aktualitaet-kosmetischer-genitaloperationen (abgerufen am 24.04.2019) sowie Follow Up-Studie Klöppel, Ulrike / Hoenes, Josch / Januschke Eugen (2019): Häufigkeit normangleichender Operationen „uneindeutiger“ Genitalien im Kindesalter. Herausgegeben vom Zentrum für transdisziplinäre Geschlechterstudien. Bulletintexte 44, Humboldt Universität zu Berlin. Vgl. auch: Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), S. 16

zu unterbinden und diese von der Zustimmung der betroffenen Personen selbst abhängig zu machen.

Um die Vorgaben des Koalitionsvertrages umzusetzen, sollte ein Ausschluss der Einwilligung durch die Sorgeberechtigten im Bürgerlichen Gesetzbuch erfolgen, der auch eine verfahrensmäßige Absicherung durch eine familiengerichtliche Prüfung enthält, ob die medizinische Notwendigkeit eines operativen Eingriffes an den geschlechtlichen inneren und äußeren Merkmalen eines Kindes vorliegen oder nicht.⁶⁵ Eine solche Vorgehensweise ist dem Gesetzgeber nicht gänzlich unbekannt. Ähnliche Einschränkungen der elterlichen Sorge sind auch hinsichtlich der Sterilisation von Minderjährigen bereits im Bürgerlichen Gesetzbuch (§1631c) festgeschrieben.

ANREGUNGEN DER MONITORING-STELLE UN-KRK

22. Der Ausschuss soll den Bundesgesetzgeber auffordern, intersexuell geborene Kinder unverzüglich mittels einer gesetzlichen Regelung vor medizinisch nicht notwendigen, irreversiblen geschlechts-zuweisenden Operationen zu schützen, die diese an die selbstbestimmte Entscheidung des intergeschlechtlichen Menschen über seine individuelle Geschlechtlichkeit bindet.
23. Der Bundesgesetzgeber soll sicherstellen, dass die Prüfung, ob eine medizinische Notwendigkeit vorliegt oder ob das Kind selbst wirksam eingewilligt hat, durch eine familiengerichtliche Prüfung verfahrensmäßig abgesichert ist.
24. Außerdem soll Deutschland eine Sensibilisierung von medizinischem Personal durch geeignete Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen flächendeckend sicherstellen.

3.4 Recht auf Gehör und Berücksichtigung der Meinung des Kindes (Beteiligung) – Fokus: kindgerechte Justiz

Empfehlungen der Vereinten Nationen

Der Ausschuss hat Deutschland bislang noch keine systematischen Empfehlungen für die Schaffung einer kindgerechten Justiz ausgesprochen.

Darstellung im Staatenbericht Deutschlands

Der Vertragsstaat spricht das Thema kindgerechte Justiz an verschiedenen Stellen an⁶⁶, führt diese jedoch nicht gebündelt unter der Überschrift „kindgerechte Justiz“ zusammen.

⁶⁵ Follmar-Otto, Petra (2018): Stellungnahme. Zu einem Verbot medizinischer nicht notwendiger geschlechtsverändernder Operationen an Minderjährigen. Fachtag „Schutz intersexueller Kinder“ im BMJV am 16. Oktober 2018. Berlin: Deutschen Institut für Menschenrechte.

⁶⁶ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), S. 10 und 62–63.

Stimmen aus der Zivilgesellschaft

Die National Coalition nimmt in ihrem Kapitel zu den Allgemeinen Grundsätzen und der Berücksichtigung der Meinung des Kindes Bezug auf die Beteiligung von Kindern im Verwaltungshandeln und bei Gerichtsverfahren. Dabei wird der Qualifizierungsbedarf der betroffenen Fachkräfte, die Notwendigkeit einer ressort- und fachbereichsübergreifenden Kooperation betont und die Förderung von Forschungsvorhaben, die die Erfahrungen von Kindern und Fachkräften einbeziehen, empfohlen.⁶⁷

Bewertung der Monitoring-Stelle UN-KRK

Die Anwendung der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls bei der Anhörung eines Kindes im gerichtlichen und im Verwaltungsverfahren hat durch die Leitlinien des Ministerkomitees des Europarates für eine kindgerechte Justiz⁶⁸ Konkretisierungen erfahren, die uneingeschränkt im Einklang mit dem Ansinnen der UN-KRK stehen und nunmehr der Implementierung auf innerstaatlicher Ebene bedürfen.

Im Rahmen von Befragungen, die das Deutsche Institut für Menschenrechte im Auftrag der EU-Grundrechteagentur durchgeführt hat, wurde sichtbar, dass Kinder, die mit der Justiz in Berührung kommen, die Verfahren häufig als belastend wahrnehmen.⁶⁹ Dabei wurde insbesondere gerügt, dass die Kommunikation der Richter_innen und das Setting im Gericht nicht kindgerecht seien, ebenso waren die Kinder häufig nicht ausreichend über das Verfahren informiert und es fehlte an unterstützender Begleitung. Hierbei handelt es sich um eine erste Studie und nicht um Erkenntnisse einer Grundlagenforschung; diesbezüglich besteht in Deutschland eine signifikante Forschungslücke.⁷⁰

Grundsätzlich lässt das deutsche Prozessrecht einen einheitlichen Umgang mit der Anhörung von Kindern in den Verfahren missen. So sind etwa im Verwaltungsgerichtsverfahren oder im Asylverfahren keine rechtlichen Vorgaben zur Anhörung von Kindern vorgesehen. Im familiengerichtlichen Verfahren ist zwar geregelt, ab wann Kinder das Recht haben, angehört zu werden, und ebenso, dass eine kindgerechte Information erfolgen muss und dass Kinder das Recht auf einen Verfahrensbeistand haben. Die weitere Ausgestaltung der Anhörung ist allerdings dem Ermessen des Gerichts überlassen (§ 159 FamFG). Im Strafverfahren werden mittlerweile einzelne kindgerechte Elemente berücksichtigt, wie die audiovisuelle Vernehmung von kindlichen Opferzeug_innen außerhalb des Sitzungszimmers (§ 247a StPO) oder die psychosoziale Prozessbegleitung (§ 406g StPO). Es fehlt aber eine grundsätzliche Normierung, welche Standards eine kindgerechte Anhörung zu beachten hat.

Es stellt sich die Frage, wie die Verpflichtung, die Meinung des Kindes zu berücksichtigen, ausgestaltet werden kann, damit diese auch operationalisierbar ist. Aus Sicht der Monitoring-Stelle UN-KRK kann dies nur gewährleistet werden, wenn sich die Meinung des Kindes und eine Auseinandersetzung hiermit in den jeweiligen Entscheidungsgründen wiederfindet.

⁶⁷ National Coalition (Hg.) (2019): Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, 5./6. ergänzender Bericht an die Vereinten Nationen, Empfehlungen 44–48.

⁶⁸ The Council of Europe programme "Building a Europe for and with children" (2011): Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

⁶⁹ Graf-van Kesteren, Annemarie (2015): Kindgerechte Justiz. Wie der Zugang zum Recht für Kinder und Jugendliche verbessert werden kann. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

⁷⁰ Auch aus diesem Grund erarbeitet die Monitoring-Stelle derzeit nach den Vorgaben des UNHCHR eine Indikatorenmatrix zum Recht eines Kindes auf Anhörung im (familien-)gerichtlichen Verfahren, um konkrete Forschungslücken sichtbar zu machen.

ANREGUNGEN DER MONITORING-STELLE UN-KRK

Diese Empfehlungen beziehen sich auf gerichtliche und auf behördliche Verfahren.

25. Der Ausschuss soll dem Bundesgesetzgeber empfehlen, einen nicht abschließenden Rechkatalog gesetzlich zu verankern, der einheitlich darstellt, welche besonderen Rechte Kinder beim Zugang zum und während des Verfahrens haben.
26. Dazu gehört auch, dass der Bund auf niedrigschwellige, kindgerechte Angebote im direkten Lebensumfeld von Kindern hinwirkt, die sie über ihre Rechte informieren sowie über die Möglichkeiten, diese vor Gericht durchzusetzen.
27. Deutschland soll sicherstellen, dass Kinder in jedem Verfahren, das ihre Belange berührt, angehört werden können, wenn sie es möchten.
28. Deutschland soll gesetzliche Standards für die kindgerechte Anhörung normieren sowie kindspezifische Kriterien, die Gerichte und Behörden zu berücksichtigen haben.
29. Deutschland soll sicherstellen, dass Kinder, die vor Gericht angehört werden, vor, während und nach dem Verfahren in adäquater und kindgerechter Weise über ihre Rechte, das Verfahren, die Verfahrensabläufe und die Hintergründe des Verfahrens informiert werden.
30. Deutschland soll einen voraussetzungslosen gesetzlichen Anspruch auf unterstützende Begleitung (einschließlich Vor- und Nachbereitung) durch eine den Interessen von Kindern verpflichtete unabhängige fachlich qualifizierte Vertretung normieren.
31. Deutschland soll besondere Zugangsvoraussetzungen und Qualitätserfordernisse für diejenigen Richter_innen und Staatsanwält_innen normieren, die ausschließlich oder schwerpunktmäßig in Verfahren tätig sind, in denen Kinder und Jugendliche betroffen oder beteiligt sind, insbesondere für Familienrichter_innen, Richter_innen in Jugendschutzkammern, Jugendrichter_innen und Jugendstaatsanwält_innen und Verwaltungsrichter_innen. Diese sollen gesetzlich durch eine entsprechende Fortbildungspflicht im Bundesrecht für Richter_innen und Staatsanwält_innen sichergestellt werden.
32. Bund und Länder sollen sicherstellen, dass die Justizverwaltungen mit angemessenen Mitteln ausgestattet werden, um infrastrukturelle Veränderungen, die einer kindgerechten Justiz förderlich sein können, zu bewirken, beispielsweise Videovernehmungen von kindlichen Opferzeug_innen.
33. Deutschland soll Grundlagenforschung zur kindgerechten Justiz initiieren und fördern.

4 Kinderpolitische Herausforderungen für Deutschland

Die hier aufgeführten Kinderrechtethemen stehen exemplarisch für ungleiche Lebensverhältnissen und ungleiche Ausgangs- und Perspektivchancen von Kindern in Deutschland. Der Blick auf den (1) Gewaltschutz von Kindern, (2) inklusive Bildung, (3) Kinderarmut, (4) den Schutz geflüchteter Kinder und (5) das Recht auf Mitbestimmung und gesellschaftliche Teilhabe von Kindern soll die Notwendigkeit eines breit verstandenen Ansatzes von gesellschaftlicher Inklusion⁷¹ deutlich machen.

Zu einer inklusiven Perspektive gehören Grundkonzepte der Intersektionalität und Mehrfachdiskriminierung. Diese gehen davon aus, dass historisch gewachsene Machtverhältnisse, Subjektivierungsprozesse und soziale Ungleichheiten wie zum Beispiel Geschlecht, Behinderung oder sozio-ökonomische Herkunft nicht isoliert voneinander betrachtet werden können, sondern im Alltag miteinander in Wechselwirkung treten. In Verbindung mit einem menschenrechtlichen, breit verstandenen Inklusionsansatz können Teilhabebarrrieren und Exklusionsmechanismen verstanden und gezielt bearbeitet werden.

Mit Blick auf Kinder und den Bereich Bildung (Schule) wird dies besonders deutlich.⁷² Studien weisen seit langem darauf hin, dass sowohl Zugang zu als auch Abgang von Schule und insbesondere weiterführende Bildung und damit der Zugang zum Berufsleben in Deutschland zu oft von sachfremden Kriterien beeinflusst sind: Neben Behinderung etwa auch soziale Herkunft sowie rassistischen Stereotypen der Lehrenden. Diese Dimensionen treten vielfach auch gemeinsam und miteinander in Wechselwirkung auf.⁷³ Der 5. und 6. Staatenbericht der Bundesregierung stellt fest, dass Abschlüsse von Personen mit sogenanntem Migrationshintergrund⁷⁴ in gymnasialen Bildungsgängen besonders niedrig sind.⁷⁵

⁷¹ Eine menschenrechtliche Perspektive auf Inklusion ist ohne die UN-Behindertenrechtskonvention nicht möglich: es geht um eine Wechselwirkung von Beeinträchtigung und Barrieren, die dazu führt, dass Menschen in ihrer Teilhabe behindert werden. Das Konzept der Inklusion sieht Strukturen und Mechanismen vor die zur Verfügung gestellt werden müssen, damit Menschen nicht ausgeschlossen werden. Es geht dabei nicht vorrangig um eine individuelle Anpassungsleistung von Personengruppen oder Menschen an bestehende Barrieren/Strukturen, sondern eine Verbesserung der Strukturen.

⁷² Die Salamanca-Erklärung der UNESCO-Konferenz (1994), die als Meilenstein für die internationale Verankerung von inklusiver Bildung gilt, zeigt einen breiten Ansatz des Begriffs Inklusion: „Das Leitprinzip, das diesem Rahmen zugrunde liegt, besagt, dass Schulen alle Kinder, unabhängig von ihren physischen, intellektuellen, sozialen, emotionalen, sprachlichen oder anderen Fähigkeiten, aufnehmen sollen. Das soll behinderte und begabte Kinder einschliessen, Strassen- ebenso wie arbeitende Kinder, Kinder von entlegenen oder nomadischen Völkern, von sprachlichen, kulturellen oder ethnischen Minoritäten sowie Kinder von anders benachteiligten Randgruppen oder –gebieten.“ Vgl. UNESCO Weltkonferenz „Pädagogik für besondere Bedürfnisse: Zugang und Qualität“ (1994), Ziffer 3.

⁷³ Bonefeld/Dickhäuser (2018), (Biased) Grading of Students' Performance: Students' Names, Performance Level, and Implicit Attitudes. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2018.00481/full>; Bildung in Deutschland 2016. <https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2016/pdf-bildungsbericht-2016/bildungsbericht-2016>; Bildung in Deutschland 2018, <https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2018/pdf-bildungsbericht-2018/wichtige-ergebnisse-2018.pdf> (abgerufen am 30.07.2019).

⁷⁴ Der Begriff Migrationshintergrund ist stigmatisierend und negativ konnotiert. Zudem wird er uneinheitlich verwendet. Um eine einheitliche Darstellung mit dem Staatenbericht zu gewährleisten, wird der Begriff hier dennoch verwendet. Menschen mit Migrationshintergrund sind nach statistischer Definition in Deutschland lebende Ausländer_innen, eingebürgerte Deutsche, die nach 1949 in die Bundesrepublik eingewandert sind sowie in Deutschland geborene Kinder mit deutschem Pass, bei denen sich der Migrationshintergrund von mindestens einem Elternteil ableitet.

⁷⁵ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes Staatenbericht (2019), S. 15.

Der Prüfbericht der Anti-Rassismus-Kommission des Europarats (ECRI) von 2014 hat gezeigt, dass Kinder aus Familien aus sozio-ökonomischen höheren Schichten drei Mal mehr Gymnasialempfehlungen erhalten und dass das deutsche Schulsystem Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund benachteiligt. Ihr Anteil an Hochschulen und damit an perspektivreichen Abschlüssen ist daher vergleichsweise gering.⁷⁶

Die Monitoring-Stelle UN-KRK unterstreicht daher die völkerrechtliche Verpflichtung des Vertragsstaats zur Umsetzung inklusiver Bildung als gesamtgesellschaftliche Verpflichtung. Es gilt, Zugangs- und Teilhabehindernisse insgesamt gezielt zu beseitigen. Dazu gehört es, die vorhandenen Einrichtungen und Strukturen, aber auch diskursive Zuschreibungen und soziale Konstrukte auf den Prüfstand zu stellen. Der Inklusionsauftrag wird von der Monitoring-Stelle UN-KRK dabei nicht als auf den Bereich Bildung verkürzt verstanden, sondern als menschenrechtliches Prinzip, das bei allen Kinderrechte-Themen mitzudenken und umzusetzen ist.

4.1 Gewaltschutz von Kindern

Empfehlungen der Vereinten Nationen

Der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau hat Deutschland empfohlen, die Bemühungen zur Bekämpfung aller Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Mädchen und Frauen zu verstärken und ein unabhängiges Verfahren zum Monitoring von Gewalt- und Missbrauchsfällen gegen Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen einzuführen. Darüber hinaus soll Deutschland Sensibilisierungsmaßnahmen zu sexueller Gewalt durchführen und den Kompetenzausbau der Fachkräfte stärken.⁷⁷

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat Deutschland empfohlen, eine umfassende nationale Strategie zur Prävention und Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Kinder auszuarbeiten und einen nationalen Koordinierungsrahmen zu verabschieden.⁷⁸

Darstellung im Staatenbericht Deutschlands

Deutschland verweist auf die Errichtung der Bundesstiftung Frühe Hilfen, das Präventionsgesetz, ein Gesamtkonzept für den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexualisierter Gewalt und zahlreiche neu eingeführte Beratungsangebote.⁷⁹

Stimmen aus der Zivilgesellschaft

Die National Coalition empfiehlt die Entwicklung einer nationalen Präventionsstrategie unter Einbeziehung der Länder und Kommunen, die Fortschreibung des Nationalen Aktionsplans zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexualisierter Gewalt und die Normierung einer Pflicht zur Bereitstellung von geeigneten Verfahren der

⁷⁶ Bildung in Deutschland 2018. <https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2018/pdf-bildungsbericht-2018/bildungsbericht-2018.pdf> (abgerufen am 30.07.2019), S. 4–6.

⁷⁷ UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2017): Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Germany, UN Doc. CEDAW/C/DEU/CO/7-8, para. 26.

⁷⁸ UN, Committee on the Rights of the Child (2014): Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany, UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4, para. 41.

⁷⁹ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), Empfehlungen 55–61.

Beteiligung und Beschwerde auch in bereits bestehenden Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe.⁸⁰

Bewertung der Monitoring-Stelle UN-KRK

In Deutschland fehlt weiterhin ein Gesamtkonzept gegen alle Formen von Gewalt gegen Kinder. Ein solches gibt es bislang lediglich für den Bereich der sexualisierten Gewalt. Ein wirksamer Gewaltschutz setzt jedoch voraus, dass alle Formen von Gewalt abgedeckt werden. Dies lässt sich nur erreichen, wenn die personellen, technischen und finanziellen Mittel für die Akteure des Kinderschutzes deutlich erhöht werden und die interdisziplinäre Koordinierung gestärkt wird. Erforderlich ist ferner, dass alle Einrichtungen, in denen Kinder leben oder die von Kindern besucht werden, ein vergleichbares Schutzniveau bieten.

ANREGUNGEN DER MONITORING-STELLE UN-KRK

34. Der Ausschuss soll die Bundesregierung mit Nachdruck auffordern, eine nationale, interdisziplinär angelegte Gewaltschutzstrategie unter Einbeziehung der Länder und Kommunen aufzusetzen, die Lösungsansätze auf den Ebenen Prävention, Intervention und Rehabilitation entwickelt. Dabei sollen alle Facetten von Gewalt Berücksichtigung finden, insbesondere psychische Gewalt, von Kindern an sich selbst verübte Gewalt, von Kindern an anderen Kindern verübte Gewalt sowie Gewalt im digitalen Raum.
35. Deutschland soll alle Einrichtungen, in denen Kinder leben oder die von Kindern besucht werden, zur Aufstellung eines Gewaltschutzkonzeptes verpflichten und zwingende Mindestbestandteile eines solchen Gewaltschutzkonzeptes gesetzlich normieren.
36. Deutschland soll seine Bemühungen zur Information, Aufklärung und Sensibilisierung von Kindern, ihren Sorgeberechtigten und Fachkräften, die mit Kindern arbeiten, verstärken und ausweiten. Dazu gehören flächendeckende, kostenfreie, anonyme und niedrigschwellige Hilfe- und Beratungsstellen für Kinder sowie Schulungsprogramme für Fachkräfte.

4.2 Inklusive Bildung

Empfehlungen der Vereinten Nationen

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat Deutschland nachdrücklich aufgefordert, landesweit die Einführung eines inklusiven Bildungssystems weiterzuverfolgen, sicherzustellen, dass die erforderlichen Mittel verfügbar sind, sowie alle notwendigen Gesetzes- und Strukturreformen durchzuführen. Er stellt fest, dass individuelle Bedarfe und angemessene Räumlichkeiten häufig nicht erkannt oder nicht zur Verfügung gestellt werden und dass Kinder im Grundschulbereich in einigen Bundesländern gegen den Willen ihrer Eltern auf Förderschulen geschickt werden. Der Ausschuss ist außerdem besorgt über Gewalterfahrungen von Mädchen mit

⁸⁰ National Coalition (Hg.) (2019): Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, 5./6. ergänzender Bericht an die Vereinten Nationen, Empfehlungen 55–56 und 71.

Behinderung sowie über die ungleiche Unterstützung von Familien mit und ohne Migrationshintergrund.⁸¹

Der UN-Ausschuss zur Behindertenrechtskonvention unterstreicht, dass Staaten, die neben dem regulären Schulsystem ein Sonder- oder Förderschulsystem aufrechterhalten, die Verpflichtung zur Schaffung eines inklusiven Systems⁸² nicht erfüllen.⁸³

Darstellung im Staatenbericht Deutschlands

Die Situation des gemeinsamen Lernens weiter zu verbessern, wird im Staatenbericht als erklärtes gemeinsames Ziel von Bund und Ländern benannt.⁸⁴ Die Bundesregierung verweist auf die Daten der Länder, hebt die signifikant gesunkene Förderschulquote positiv hervor und sieht gleichwohl in der weiterhin hohen Quote von Schüler_innen, die die Förderschulen ohne einen Schulabschluss verlassen, einen Handlungsbedarf. Hinsichtlich der Diskriminierung von Kindern mit Behinderung verweist der Bericht auf die Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans 2.0 sowie darauf, dass durch die Rahmenvorgaben „Lehrerbildung für eine Schule der Vielfalt – Gemeinsame Empfehlung von Hochschulrektorenkonferenz und KMK“ (2015) Grundlagen für eine veränderte Lehramtsausbildung geschaffen wurden.⁸⁵

Stimmen aus der Zivilgesellschaft

Die National Coalition kritisiert in ihrem Bericht die sehr unterschiedliche Ausprägung inklusiver Beschulung in den einzelnen Bundesländern, den besonders niedrigen Inklusionsanteil an Gymnasien sowie die hohe Quote von Schüler_innen an Förderschulen, die die Schule ohne einen Schulabschluss verlassen. Neben der Inklusion an Schulen benennt der Bericht das Erfordernis einer inklusiven Ausgestaltung des SGB VIII sowie eines systematisch zu etablierenden Schutzes von Mädchen mit Behinderung.⁸⁶

Bewertung der Monitoring-Stelle UN-KRK

Zehn Jahre nach Inkrafttreten der UN-BRK und 30 Jahre nach Inkrafttreten der UN-KRK in Deutschland ist inklusive Bildung noch immer nicht systematisch verankert. Kinder mit Behinderungen werden teilweise in den parallelen Strukturen von Sonder- und Förderschulen unterrichtet. Nur wenige Bundesländer (Berlin, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein) zeichnen sich durch eine sinkende Exklusionsquote bei einer gleichzeitig klaren Steigerung der Inklusionsquote aus. Außerdem ist durch die zögerliche Schließung von Förderschulen damit zu rechnen, dass die Exklusions- und Inklusionsquoten stagnieren oder sich gar negativ entwickeln.⁸⁷ Die Monitoring-Stelle UN-KRK schließt sich ausdrücklich den Forderungen der Zivilgesellschaft hinsichtlich

⁸¹ UN, Committee on the Rights of the Child (2014): Concluding Observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany, UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4.

⁸² Der UN-Ausschuss orientiert sich in seinem Inklusionsverständnis zum Recht auf inklusive Bildung an der UN-Behindertenrechtskonvention.

⁸³ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 4 (2016) Article 24: Right to inclusive education, CRPD/C/GC/4.

⁸⁴ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes Staatenbericht (2019), S. 36. Anmerkung der Monitoring-Stelle UN-KRK: Es gibt keine gemeinsame Erklärung von Bund und Ländern dazu, was unter Inklusion genau verstanden wird.

⁸⁵ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes Staatenbericht (2019), S. 14 und 36.

⁸⁶ National Coalition (Hg.) (2019): Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, 5./6. ergänzender Bericht an die Vereinten Nationen, Empfehlungen 87 und 89.

⁸⁷ Vgl. Aichele, Valentin u.a. (2019): Wer Inklusion will, sucht Wege. Zehn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

der Erfordernisse einer inklusiven Ausgestaltung des SGB VIII sowie des systematisch zu etablierenden Schutzes von Mädchen mit Behinderung an.

ANREGUNGEN DER MONITORING-STELLE UN-KRK

37. Der Ausschuss soll Deutschland empfehlen, wirkungsvolle Maßnahmen zu entwickeln, um in allen Bundesländern den Zugang zu einem qualitativ hochwertigen inklusiven Bildungssystem herzustellen und gleichzeitig das segregierende Schulwesen zurückzubauen.
38. Die Bundesländer sollen jeweils ein Gesamtkonzept zum Aufbau eines inklusiven Schulsystems ausarbeiten. Diese Konzepte müssen im Einklang mit der Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen stehen. Menschen mit Behinderungen sind bei der Ausarbeitung zu beteiligen.
39. Alle Bundesländer müssen einen Rechtsanspruch von Schüler_innen auf Zugang zu einer allgemeinen Schule mit gemeinsamem Unterricht gewährleisten. Gleichzeitig muss der zum Teil noch bestehende Ressourcenvorbehalt für die Beschulung von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in der allgemeinen Schule in den Landesgesetzgebungen aufgehoben und sichergestellt werden, dass angemessene Vorkehrungen im Sinne von Artikel 5, Absatz 2⁸⁸ in Verbindung mit Artikel 2, Absatz 4 UN-BRK geleistet werden.
40. Die Länder sollen aufgefordert werden, dafür Sorge zu tragen, dass Pädagogik, Schulentwicklungsplanung und Lehrer_innenausbildung diskriminierungssensibel und intersektional ausgestaltet sind. Vielschichtigkeit und Subtilität von Diskriminierungsebenen und Diskriminierungserfahrungen sollen Teil der pädagogischen Ausbildung sein. Dazu gehört die Weiterentwicklung von hochwertigen inklusiven Aus-, Fort- und Weiterbildungskonzepten.
41. Bund und Länder sollen kindgerechte Beschwerdeverfahren für jede Bildungseinrichtung normieren.
42. Mit Inkrafttreten der Istanbul-Konvention müssen die Anstrengungen der Bundesregierung beim Schutz von Mädchen vor Gewalt intensiviert werden. Gerade im institutionellen Kontext – also in der Heimunterbringung – braucht es eine überzeugende Verankerung von gesetzlichen Vorschriften zum Schutz von allen Mädchen und Frauen mit Behinderungen vor Gewalt und Missbrauch.⁸⁹

⁸⁸ Artikel 5 Absatz 2 UN-BRK „Die Vertragsstaaten verbieten jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung und garantieren Menschen mit Behinderungen gleichen und wirksamen rechtlichen Schutz vor Diskriminierung, gleichviel aus welchen Gründen sowie Artikel 2 Absatz 4 UN-BRK „bedeutet „angemessene Vorkehrungen“ notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können;“

⁸⁹ Vgl. zu den Forderungen insgesamt: Rabe, Heike / Leisering, Britta (2018): Die Istanbul-Konvention. Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt. Berlin: Deutschen Instituts für Menschenrechte.

4.3 Kinderarmut

Empfehlungen der Vereinten Nationen

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes hat Deutschland empfohlen, die Bemühungen zur Bekämpfung der Ursachen von Kinderarmut zu verstärken und eine umfassende Evaluation der Bereiche, in denen Familien besonders von Armut bedroht sind, empfohlen.⁹⁰ Auf dieser Basis sollen Abhilfe schaffende Strategien ausgearbeitet und umgesetzt werden.

Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat Kinderarmut zuletzt als ein Dringlichkeitsthema identifiziert und Deutschland zur Vorlage eines Zwischenberichts aufgefordert⁹¹; insbesondere die Angemessenheit bestehender Regelungen solle kontinuierlich überprüft werden, ebenso sollten Daten zu Leistungen für Kinder erhoben werden.⁹²

Darstellung im Staatenbericht Deutschlands

Deutschland verweist auf ein Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Kinderarmut, das eine Neugestaltung und Erhöhung des Kinderzuschlages sowie Verbesserungen beim Bildungs- und Teilhabepaket beinhaltet. Verwiesen wird außerdem auf die Ausweitung des Unterhaltsvorschussgesetzes, das am 1. Januar 2019 in Kraft getretene Gute-KiTa-Gesetz und die Verabredung im Koalitionsvertrag, einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Schulkinder zu schaffen.⁹³

Stimmen aus der Zivilgesellschaft

Die National Coalition verweist ausführlich auf verschiedene Ausprägungen von Kinderarmut in Deutschland und fordert eine stärker an den tatsächlichen Bedarfen von Kindern und Jugendlichen orientierte Bemessung von Leistungen sowie die Bündelung kindbezogener Leistungen.⁹⁴

Bewertung der Monitoring-Stelle UN-KRK

Wichtige gesetzliche Regelungen wie die schon genannte Ausweitung des Unterhaltsvorschussgesetzes wurden ergriffen. Dennoch bleibt zu befürchten, dass die von der Regierung aufgeführten Maßnahmen nur punktuell zu einer Verhinderung von Kinderarmut beitragen werden, dies insbesondere mit Blick auf strukturell benachteiligte Personenkreise wie beispielsweise Familien mit Migrations- oder Fluchthintergrund. Hinzu kommt, dass Anspruchsberechtigte in Deutschland oftmals nicht hinreichend über bestehende Sozialansprüche informiert sind und der faktische Zugang zu bestehenden Ansprüchen durch hohe bürokratische Hürden sowie Unklarheiten über sozialrechtliche Anspruchskonkurrenzen beeinträchtigt ist.⁹⁵ Die Vielzahl unterschiedlicher Ansprüche, die von unterschiedlichen staatlichen Trägern

⁹⁰ UN, Committee on the Rights of the Child (2014): Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany, UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4, para. 65.

⁹¹ UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2018): Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, UN Doc. E/C.12/DEU/CO/6, para. 66.

⁹² UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2018): Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, UN Doc. E/C.12/DEU/CO/6, para. 51.

⁹³ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), S. 52.

⁹⁴ National Coalition (Hg.) (2019): Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, 5./6. ergänzender Bericht an die Vereinten Nationen, Empfehlungen 106–111.

⁹⁵ Vgl. Bertelsmann-Stiftung (2018): Politik vom Kind aus denken – Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche, S. 6 und 15.

gewährt werden, begründet die Gefahr, dass von Armut bedrohte Familien durch das soziale Raster fallen.

Kinderarmut in Deutschland bleibt ein wachsendes Problem und beschränkt sich keinesfalls nur auf Aspekte von Bildung, Teilhabe und Betreuung. Hier ist aus Sicht der Monitoring-Stelle eine vollständige Neuausrichtung⁹⁶ der bisherigen politischen Strategie erforderlich, um bürokratische Hürden und leistungsrechtliche Inkompatibilitäten abzubauen und Kindern diskriminierungsfrei einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten.

ANREGUNG DER MONITORING-STELLE UN-KRK

43. Der Ausschuss soll die Bundesregierung mit Nachdruck dazu auffordern, eine nationale Armutsstrategie aufzustellen, die prioritär auf die Bekämpfung von Kinderarmut ausgerichtet ist. Eine kohärente Politik gegen Kinderarmut muss kinderrechtebasiert und diskriminierungssensibel ausgestaltet sein, Kinder als Anspruchsberechtigte in den Fokus stellen und Selbstorganisationen von Kindern die Möglichkeit zur Beteiligung geben.

4.4 Schutz geflüchteter Kinder

Empfehlungen der Vereinten Nationen

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes hat in seinen letzten Abschließenden Bemerkungen an Deutschland erneut die Rücknahme der Vorbehalte gelobt sowie die Bemühungen des Vertragsstaates bei der Aufnahme tausender asylsuchender Kinder aus zahlreichen Staaten. Besorgt blieb er jedoch hinsichtlich der Verfahrensfähigkeit mit 16 Jahren, der Praxis der Altersfeststellung, der fehlenden Anerkennung kindspezifischer Fluchtgründe (Kindersoldaten/Kinderhandel) sowie dem Vollzug von Abschiebehaft bei Minderjährigen in Deutschland.⁹⁷ Lobend hervorgehoben wurde, dass das Kindeswohl im deutschen Rechtssystem grundsätzlich als Leitprinzip zunehmend zur Anwendung gelangt, besorgt äußerte er sich jedoch darüber, dass der Kindeswohlvorrang noch nicht vollständig in Bundesrecht eingearbeitet sowie nicht in allen Bereichen von Legislative, Exekutive und Judikative integriert wurde und dessen Missachtung häufig bei geflüchteten Kindern stattfindet.⁹⁸

Darstellung im Staatenbericht Deutschlands

Der Regierungsbericht verweist auf gesetzliche Reformen, mit denen einzelne Empfehlungen des Ausschusses umgesetzt wurden, indem die Handlungsfähigkeit der Kinder auch im asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verfahren auf die Vollendung des 18. Lebensjahres heraufgesetzt sowie mit § 42f SGB VIII eine Regelung zur Feststellung des Alters im behördlichen Verfahren des Jugendamtes geschaffen wurde.⁹⁹ Er zählt verschiedene Bundesprogramme und Projekte auf zum Zweck des

⁹⁶ Vgl. Der Paritätische Gesamtverband (2019): Verschlussene Türen. Eine Untersuchung zu Einkommensungleichheit und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen, S. 22.

⁹⁷ UN, Committee on the Rights of the Child (2014): Concluding Observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany, UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4, para. 68 a),b),c),d).

⁹⁸ UN, Committee on the Rights of the Child (2014): Concluding Observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany, UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4, para. 26.

⁹⁹ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), S. 51–52.

Zugangs zu Bildung, schulischer Integration und Sprachförderung sowie im Kontext von Unterbringung und Schutz von Kindern, die im Familienverbund in Deutschland einreisen.¹⁰⁰ Hervorgehoben wird die unter gemeinsamer Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF) gegründete Bundesinitiative zum Schutz geflüchteter Menschen in Flüchtlingsunterkünften, in deren Rahmen erstmalig Mindeststandards zum Schutz von Frauen und Kindern vor Gewalt entwickelt worden seien.¹⁰¹ Der Regierungsbericht verweist in seinen Ausführungen zur Familienzusammenführung auf die grundsätzlich bestehende Möglichkeit in Form einer kontingentierten Ermessensnorm, mit einer Begrenzung auf 1000 Personen pro Monat.¹⁰²

Stimmen aus der Zivilgesellschaft

Die National Coalition lobt die Anhebung der Verfahrensfähigkeit auf 18 Jahre sowie die Einführung einer Rechtsgrundlage für das Verfahren der Altersfeststellung im Kinder- und Jugendhilferecht.¹⁰³ Sie kritisiert die zahlreichen Gesetzesänderungen geflüchtete Minderjährige betreffend im Berichtszeitraum, in deren Rahmen der Gesetzgeber seiner Vertragspflicht aus Artikel 3 UN-KRK nur unzureichend nachgekommen sei. Es folgt – unterteilt in Ausführungen zu unbegleiteten und begleitet geflüchteten Minderjährigen – Kritik am Verfahren der Altersfeststellung, an den weiterhin nicht ausreichend berücksichtigten kinderspezifischen Fluchtgründen im Asylverfahren, am fehlenden gesetzlichen Ausschluss von Minderjährigen aus Abschiebehaft und Ausreisegewahrsam, an den erheblichen negativen Auswirkungen der Kettenduldung sowie an der im Berichtszeitraum verlängerten Verweildauer in Aufnahmeeinrichtungen und der damit einhergehenden Begrenzung der Umsetzung von Rechten in den Bereichen Gesundheit und Bildung.¹⁰⁴ Die National Coalition kritisiert auch die im August 2018 in Kraft getretene Ermessensnachzugsmöglichkeit¹⁰⁵ im Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten.¹⁰⁶

Bewertung der Monitoring-Stelle UN-KRK

Trotz Umsetzung einzelner Empfehlungen des Ausschusses hat Deutschland seit 2015 über 25 Gesetze erlassen, die zumeist deutliche Verschärfungen für geflüchtete Minderjährige (unbegleitet und begleitet) beinhalteten. Eine ressortübergreifende Verständigung zur Verpflichtung Deutschlands, den Kindeswohlvorrang sowie die Grundprinzipien der Konvention zu achten, hat nur unzureichend stattgefunden. Im Bereich Familiennachzug hat das Deutsche Institut für Menschenrechte 2016 die

¹⁰⁰ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), S. 51.

¹⁰¹ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), S. 53.

¹⁰² Ergänzt werden muss an dieser Stelle, dass diese Möglichkeit für Mitglieder der Kernfamilie (Eltern/minderjährige Kinder) zu subsidiär Schutzberechtigten vor 2016 anspruchsgelinkt bestand, zwischen März 2016 und Juli 2018 ausgesetzt wurde und nunmehr seit August 2018 in Form einer kontingentierten Ermessensnorm mit einer Begrenzung auf 1000 Personen pro Monat existiert. Grundsätzlich nicht erfasst von den Normen zum Familiennachzug sind die Geschwister unbegleiteter Minderjähriger.

¹⁰³ National Coalition (Hg.) (2019): Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, 5./6. ergänzender Bericht an die Vereinten Nationen, Empfehlungen 122–144.

¹⁰⁴ Stellungnahme von 20 Verbänden (2017): Geplantes Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht muss das Wohl der betroffenen Kinder berücksichtigen, https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2018/08/2017_02_21_stn_gesetz-zur-besseren-durchsetzung-derausreisepflicht.pdf (abgerufen am 07.08.2019).

¹⁰⁵ BGBl. I 2018, S. 1147.

¹⁰⁶ National Coalition (Hg.) (2019): Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, 5./6. ergänzender Bericht an die Vereinten Nationen, Empfehlungen 77–78. https://familie.asyl.net/fileadmin/user_upload/pdf/Gutachten_Familiennachzug_Deutsches_Kinderhilfswerk.pdf (abgerufen am 07.08.2019).

Unzulässigkeit der pauschalen Aussetzung¹⁰⁷ des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten dargelegt und eine kinder- und menschenrechtliche Praxis angemahnt.¹⁰⁸ Auch die darauf folgenden gesetzlichen Änderungen zur Kontingentierung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten hat das Deutsche Institut für Menschenrechte als menschenrechtswidrig eingestuft.¹⁰⁹

Mit der erweiterten Pflicht, in Aufnahmeeinrichtungen leben zu müssen, ist der Zugang zu Schule und Kita erschwert und wird mitunter erst nach kommunaler Verteilung ermöglicht (siehe auch Landkarte-Kinderrechte zum Zugang von geflüchteten Kindern zu Schule und Kita).¹¹⁰ Die Dauer der Wohnpflicht in der Aufnahmeeinrichtung kann zwischen 6 und 24 Monaten betragen, im Berichtszeitraum konnte sie für Kinder aus sicheren Herkunftsstaaten sogar bis zur Ausreise bestehen (§ 47 AsylG aF). Aktuell wurde zudem ein Gesetzespaket mit sieben Gesetzen verabschiedet, das weitere Verschärfungen im Bereich Haft, Lebensunterhalt und Perspektiven auch für Kinder vorsieht.¹¹¹

ANREGUNGEN DER MONITORING-STELLE UN-KRK

44. Der Ausschuss soll Deutschland mit Nachdruck auffordern, seine Migrationspolitik diskriminierungsfrei und unter Wahrung der Kinderrechte gemäß UN-KRK zu gestalten.
45. Bund und Länder müssen sicherstellen, dass geflüchtete Kinder rechtlich wie faktisch als Kinder behandelt werden.¹¹²
46. Die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohl (best interests of the child) muss im Aufenthalts- und Asylrecht ausdrücklich verankert werden.
47. Die Primärzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für Identifizierung, Unterbringung und Betreuung unbegleiteter Minderjähriger muss explizit und ausdrücklich im Achten Sozialgesetzbuch sowie im Aufenthalts- und Asylrecht verankert werden.
48. Durch den Gesetzgeber muss für unbegleitete und begleitete minderjährige Geflüchtete eine Klarstellung erfolgen, dass kindschaftsrechtliche Entscheidungen grundsätzlich im Asyl- und Aufenthaltsrecht Berücksichtigung finden.

¹⁰⁷ BGBl. I 2016, S. 390.

¹⁰⁸ Deutsches Institut für Menschenrechte (2016): Das Recht auf Familie Familieneinheit von Kindern und Eltern ermöglichen – auch für subsidiär Geschützte.

¹⁰⁹ Deutsches Institut für Menschenrechte (2018): Zur öffentlichen Anhörung am Montag, dem 29. Januar 2018, 9 Uhr im Hauptausschuss des Deutschen Bundestags zum Familiennachzug Zum Gesetzentwurf der Fraktion der AfD, 06.12.2017, BT-Drucksache 19/182; Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, 12.12.2017, BT-Drucksache 19/241; Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, 15.01.2018, BT-Drucksache 19/425; Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU, 16.01.2018, BT-Drucksache 19/439 und dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 17.01.2018, BT-Drucksache 19/454.

¹¹⁰ <http://landkarte-kinderrechte.de/>

¹¹¹ Deutsches Institut für Menschenrechte (06.06.2019): Pressemitteilung: Vertiefte Diskussion des Geordnete-Rückkehr-Gesetzes erforderlich. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuell/news/meldung/article/pressemitteilung-vertiefte-diskussion-des-geordnete-rueckkehr-gesetzes-erforderlich/> (abgerufen am 07.08.2019).

¹¹² UN, Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families and of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration (2017) Joint general comment No. 3 (2017) and No 22, UN Doc. CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22, para 11.

49. Der Bundesgesetzgeber soll sicherstellen, dass alle Stellen, die Teilhabe und Unterstützung von geflüchteten Kindern fördern, explizit von Datenübermittlungspflichten an die mit dem Vollzug des Ausländerrechts betrauten Behörden ausgenommen sein – nicht nur wie bisher Bildungs- und Erziehungseinrichtungen.
50. Geflüchtete Kinder sollen ihre Fluchtgründe im Asylverfahren effektiv geltend machen können. Hierzu müssen durch den Bundesgesetzgeber von Beginn an kindgerechte Verfahren etabliert, kindgerechte Informationspflichten eingeführt sowie unabhängige Berater_innen und Vertretungen zur Verfügung gestellt werden, die im Kindschafts- und Migrationsrecht geschult sind.
51. Die Berücksichtigung kindspezifischer Fluchtgründe im Asylverfahren¹¹³ – beispielsweise die Verfolgung als Kindersoldat_innen – soll wie vom Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen entwickelt¹¹⁴ durch den Bundesgesetzgeber gesetzlich verankert und die asylrechtliche Anhörung bei allen Minderjährigen durch besonders geschultes Personal durchgeführt werden.
52. Bund und Länder müssen sicherstellen, dass alle Personen, von denen die asyl- oder aufenthaltsrechtliche Perspektive von Kindern abhängt – wie etwa Bundespolizei und Ausländerbehörden – kindspezifisch qualifiziert sind.
53. Deutschland muss sicherstellen, dass Kinder ausnahmslos von Verfahren ausgenommen werden, die eine Geltendmachung der Verfolgung im Herkunftsland erschweren, etwas bei Herkunft aus einem sicheren Herkunftsland nach Anlage II zu § 29 AsylG.
54. Deutschland muss klarstellen, dass Kinder ausnahmslos von jeglichen Haftformen zum Zwecke der Abschiebung ausgenommen sind.
55. Die Dauer der Pflicht für Kinder und Familien, in einer Aufnahmeeinrichtung zu leben, soll vom Bundesgesetzgeber deutlich reduziert werden. Das Recht der Kinder auf Bildung und Zugang zum allgemeinen Bildungssystem, auf ein Höchstmaß an Gesundheitsversorgung, auf Entwicklung und auf angemessenen Lebensunterhalt muss von Beginn an gewährleistet sein.
56. Der Bundesgesetzgeber soll unverzüglich sicherstellen, dass das Recht des Kindes auf Familie gewährleistet ist, indem der Nachzug für Mitglieder der Kernfamilie – einschließlich Geschwistern – zu anerkannten Flüchtlingen und zu subsidiär Schutzberechtigten voraussetzungslos in Form eines unbedingten Anspruchs formuliert wird. Es müssen wirksame Verfahren etabliert werden, die eine beschleunigte und wohlwollende Bearbeitung der Anträge gewährleisten.

¹¹³ UNHCR (2009): Richtlinien zum internationalen Schutz: Asylanträge von Kindern im Zusammenhang mit Artikel 1 (A) 2 und 1 (F) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. HCR/GIP/09/08.

¹¹⁴ UNHCR (2009): Richtlinien Zum Internationalen Schutz: Asylanträge von Kindern im Zusammenhang mit Artikel 1 (A) 2 und 1 (F) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. HCR/GIP/09/08.

4.5 Mitbestimmung und gesellschaftliche Teilhabe

Empfehlungen der Vereinten Nationen

Der Ausschuss hat im Rahmen des Day of General Discussion 2018 die Bedeutung von Kindern als Menschenrechtsverteidiger_innen diskutiert und betont.¹¹⁵

Darstellung im Staatenbericht Deutschlands

Der Staatenbericht verweist unter seinen Ausführungen zu Artikel 12 und dem Recht des Kindes auf Gehör und Berücksichtigung seiner Meinung hinsichtlich Mitbestimmung und gesellschaftlicher Teilhabe auf die besondere Rolle der Jugendverbände und ihrer Zusammenschlüsse als Selbstorganisationen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland.¹¹⁶ Herausgehoben wird die im aktuellen Koalitionsvertrag vereinbarte gemeinsame Jugendstrategie der Bundesregierung sowie die auf Ebene der Bundesländer teilweise erfolgte Verankerung der Beteiligungsrechte von Kindern in den Gemeindeordnungen¹¹⁷ und die Herabsetzung des Wahlalters für Landtags- und Kommunalwahlen auf 16 Jahre.¹¹⁸

Stimmen aus der Zivilgesellschaft

Die National Coalition definiert den Beginn einer echten Mitbestimmung dadurch, dass jungen Menschen das Recht eingeräumt wird, angehört zu werden, Initiativen ergreifen zu dürfen oder über die Wahl von Entsandten aus Jugendverbänden mitgestalten zu können. Dementsprechend fordert sie die weitere Herabsetzung der Wahlaltersgrenze für Kommunal-, Landtags-, Bundestags und Europawahlen sowie Bürgerentscheide oder -begehren. Außerdem spricht sie sich für eine systematische Verankerung von Beteiligungsstrukturen und -prozessen der Kinder- und Jugendpolitik aus und fordert die Förderung der Jugendverbände als demokratische Form der Selbstverwaltung und Interessensvertretung junger Menschen.¹¹⁹

Bewertung der Monitoring-Stelle UN-KRK

Artikel 12 UN-KRK enthält das Recht auf Gehör und Berücksichtigung der Ansicht des Kindes. Dieses Recht ist weit zu verstehen und beschränkt sich keineswegs auf bestimmte Verfahrens- oder Einzelkonstellationen. Es ist vielmehr Grundlage für ein generelles Recht von Kindern auf Mitbestimmung und gesellschaftliche Teilhabe. Eine besondere Form von gesellschaftlicher Teilhabe ist dabei das Engagement von Kindern, die ihre eigenen Menschenrechte aktiv verteidigen. Dafür benötigen Kinder ein förderliches Umfeld (enabling environment). Hierzu gehört unter anderem ein unterstützender Rechtsrahmen, Möglichkeiten zur Mitwirkung an Politikgestaltung, Planungs- und Entscheidungsprozessen, langfristige Unterstützung und (finanzielle) Mittel für Selbstorganisation.

Auch in Deutschland treten selbstorganisierte Schüler_innen im Kontext der internationalen Fridays-for-Future-Bewegung für den Klima- und Umweltschutz und

¹¹⁵ UN, Committee on the Rights of the Child (2018): Day of General Discussion. "Protecting and Empowering Children as Human Rights Defenders".

¹¹⁶ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), S. 16–18.

¹¹⁷ Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2019), Anhang 1, Tabelle S. 19–23.

¹¹⁸ Vgl. dazu auch www.landkarte-kinderrechte.de

¹¹⁹ National Coalition (Hg.) (2019): Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, 5./6. ergänzender Bericht an die Vereinten Nationen, Empfehlungen 39–41.

damit ihre Zukunft ein. Eine Vielzahl von Politiker_innen in Regierungsverantwortung sowie einzelne Schulaufsichten und Schulen reagieren auf das Fernbleiben des Unterrichts mit scharfen Sanktionsandrohungen aufgrund des Verstoßes gegen die Schulpflicht. Dabei verkennen sie, dass die in der UN-KRK garantierten Rechte von Kindern auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit – zwei Einzelrechte, die besondere Instrumente der gesellschaftlichen Teilhabe sind – in Deutschland auch Verfassungsrang haben und insofern pauschale schulrechtliche Sanktionsandrohungen unverhältnismäßig sein können. Schüler_innen, die dem Unterricht fernbleiben, um an Demonstrationen für eine neue Klimapolitik teilzunehmen, verstoßen zwar gegebenenfalls gegen die Schulpflicht, was im Einzelfall aber grund- und menschenrechtlich gerechtfertigt sein kann. Dies muss bei der Prüfung ob Sanktionen verhängt werden, Berücksichtigung finden.

Zur gesellschaftlichen Teilhabe von Kindern gehören ferner adäquate Rahmenbedingungen für jede Form von Selbstorganisation. Selbstorganisationen von Kindern und Jugendlichen können deutlich dazu beitragen, dass die Anliegen von Kindern als eigenständige Träger_innen von Rechten stärker wahrgenommen werden.

ANREGUNGEN DER MONITORING-STELLE UN-KRK

57. Der Ausschuss soll Deutschland ermahnen, dass auch Kinder, die ihre Menschenrechte verteidigen, vom Staat respektiert, geschützt und nicht sanktioniert werden.
58. Bund und Länder sollen sicherstellen, dass Kinder und deren Sorgeberechtigte durch öffentliche Bildungseinrichtungen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe aktiv über die Möglichkeiten und Rahmenbedingungen von bürgerschaftlichem Engagement, Mitbestimmung und gesellschaftlicher Teilhabe informiert werden.
59. Der Ausschuss soll Bund und Länder mit Nachdruck auffordern, jegliche Selbstorganisationsformen von Kindern aktiv und direkt zu befördern, insbesondere in öffentlichen Bildungseinrichtungen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe.

Impressum

HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Bericht I Oktober 2019

SATZ

Da-TeX Gerd Blumenstein, Leipzig

LIZENZ



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de